

Révision totale de la législation postale

Loi sur la poste

**Rapport explicatif relatif au
projet mis en consultation**

Mars 2008

Table des matières

1 Situation initiale	3
1.1 Le mandat constitutionnel de la Confédération	3
1.2 La loi actuelle sur la poste	3
2 Politique postale de la Confédération jusqu'à présent	3
2.1 Rapport du Conseil fédéral relatif à la vue d'ensemble de l'évolution future du marché postal en Suisse (2002)	3
2.2 Arrêté du Conseil fédéral du 1 ^{er} mai 2006	4
3 Evolution du marché postal en Europe et en Suisse	5
3.1 Comparaison des cadres juridiques	5
3.2 Evolution du marché en Europe	6
3.3 Evolution du marché en Suisse	7
4 Etude sur les conséquences de la libéralisation du marché	7
5 Concept du Conseil fédéral concernant la libéralisation du marché	9
5.1 Chances et risques de la libéralisation	9
5.2 Les étapes de la libéralisation	10
6 La nouvelle réglementation en bref	11
6.1 L'ouverture complète du marché	12
6.2 Garantie du service universel	12
6.2.1 Le service universel en matière de services postaux	14
6.2.2 Service universel en matière de services de paiement	18
6.3 Organisation du marché	20
6.4 La Commission de la poste (PostCom)	22
7 Commentaires des différents articles	25
7.1 Loi sur la poste	25
7.1.1 Dispositions générales	25
7.1.2 Services postaux	26
7.1.3 Prestations relevant des services de paiement	45
7.1.4 Dispositions finales	46
7.2 Abrogation et modification du droit en vigueur	47
8 Conséquences	48
8.1 Conséquences sur les finances et sur le personnel de la Confédération	48
8.2 Conséquences sur les finances et le personnel des cantons et des communes.	48
8.3 Conséquences pour la Poste Suisse	48
8.4 Conséquences économiques	49
8.5 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	49
8.6 Rapports avec le droit européen	49

1 Situation initiale

1.1 Le mandat constitutionnel de la Confédération

En vertu de l'art. 92, alinéa 2 de la Constitution fédérale (Cst. ; RS 101), la Confédération veille à ce qu'un service universel suffisant en matière de services postaux soit assuré à des prix raisonnables dans toutes les régions du pays. On entend par services postaux au sens de la constitution aussi bien les lettres que les colis, les prestations relevant des services de paiement que le transport des voyageurs.

1.2 La loi actuelle sur la poste

Avec la loi sur la poste du 30 avril 1997 (LPO; RS 783.0), la Confédération a créé les bases permettant d'assurer le mandat de service universel¹. La Poste Suisse y est tenue d'assurer un service universel suffisant, comprenant les prestations des services postaux et des services de paiement, dans toutes les régions du pays, selon les mêmes principes et à des prix équitables. Elle fournit en outre d'autres prestations (services libres). Les prestataires privés sont également autorisés à proposer des services postaux relevant du service universel ainsi que dans le secteur des services libres. Les services réservés (monopole de la Poste) en sont exclus, à savoir les lettres jusqu'à 100g, exception faite des envois express (services express et de messagerie).

2 Politique postale de la Confédération jusqu'à présent

2.1 Rapport du Conseil fédéral relatif à la vue d'ensemble de l'évolution future du marché postal en Suisse (2002)

Le rapport du Conseil fédéral du 22 mai 2002 relatif à la vue d'ensemble de l'évolution future du marché postal en Suisse² a été le premier à dresser un bilan intermédiaire de la réforme des PTT de 1998. Dans l'ensemble, cette dernière était considérée comme réussie. Le service universel sur l'ensemble du territoire pouvait être assuré conformément au mandat légal. Les prescriptions en matière de qualité et de prix étaient respectées et les mécanismes de financement prévus par la loi sur la poste fonctionnaient; ils n'ont même pas été sollicités puisque la Poste a été en mesure de financer elle-même le service universel jusque-là et qu'il n'a pas été nécessaire d'introduire la taxe de concession pour les prestataires privés.

En conclusion de cette vue d'ensemble, le Conseil fédéral a formulé différents principes concernant les sujets suivants:

- Contenu et étendue du service universel: concernant le service universel, le Conseil fédéral indiquait vouloir dans tout le pays un service universel de qualité, accessible à tous et à des prix équitables. Les prestations devaient continuellement être adaptées aux besoins des clients et au progrès technique.

¹ Les prestations de transport des voyageurs sont régies par la loi sur le transport de voyageurs (RS 744.10)

² FF 2002, p. 4683 ss.

- Prescriptions concernant le réseau d'offices de poste: afin de garantir un service universel de qualité, le Conseil fédéral demandait à la Poste d'exploiter un réseau d'offices de poste couvrant l'ensemble du territoire.
- Calendrier de libéralisation progressive du marché et intentions en matière de régulation du marché postal: le Conseil fédéral prévoyait de libéraliser progressivement le marché postal selon le calendrier suivant. Dans un premier temps, en 2004, le marché des colis devait être entièrement libéralisé, la seconde étape intervenant en 2006 dans le marché des lettres, à l'exception des envois adressés de la poste aux lettres de moins de 100g.

Le Parlement a pris connaissance de ce calendrier et l'a approuvé par le biais d'un simple arrêté fédéral : les propositions demandant un rythme plus lent ou plus soutenu en terme d'abaissement du monopole des lettres ont été rejetées par les deux chambres. Le Conseil fédéral a concrétisé les étapes de libéralisation correspondantes en 2004 et en 2006.

La libéralisation du marché postal nécessitait aussi des adaptations réglementaires, que le Conseil fédéral a inscrites dans l'ordonnance sur la poste. Il a notamment introduit l'obligation de la concession pour les prestataires de services non réservés. A l'époque de la vue d'ensemble, ces services englobaient les colis pesant de 2 à 20 kg, puis par la suite, tous les colis de moins de 20 kg et les envois de lettres de plus de 100g. Le régime de la concession devait permettre de surveiller les prestataires de services postaux, et notamment de contrôler qu'ils respectent les dispositions légales et les normes minimales en matière de droit du travail. En outre, il a créé une autorité de régulation. Il a chargé cette dernière de surveiller la fourniture du service universel ainsi que le régime des concessions.

2.2 Arrêté du Conseil fédéral du 1^{er} mai 2006

Dans sa décision du 1^{er} mai 2006, le Conseil fédéral a pris note du fait que la politique de libéralisation progressive et contrôlée du marché, menée depuis 1998 avait bien évolué; de même, il a été possible d'atteindre les deux objectifs centraux, à savoir fournir un service universel de qualité, accessible à tous dans tout le pays et à des prix équitables, ainsi que garantir le financement du service universel.

Fort de ce constat et dans la perspective de l'évolution que connaissait le marché postal européen, le Conseil fédéral a estimé que de nouvelles étapes de libéralisation s'imposaient. Dans ce contexte, il s'agissait d'entreprendre la révision totale des lois sur la poste et sur l'organisation de la Poste, dans le but de libéraliser totalement le marché postal.

3 Evolution du marché postal en Europe et en Suisse

3.1 Comparaison des cadres juridiques

La politique postale de l'UE repose sur la directive postale 97/67/CE³, sur la modification de celle-ci (2002/39/CE)⁴ ainsi que sur la directive 2008/6/CE⁵. Avec sa politique postale et l'ouverture des marchés, l'UE poursuit fondamentalement les mêmes objectifs que la Suisse.

En matière de service universel (desserte de base), la directive cadre confère à tous les citoyens le droit d'accéder aux services postaux. L'offre de prestations relevant du service universel doit au moins englober les envois postaux de moins de 2 kg, les colis postaux de moins de 10 kg et les services d'envois recommandés et de valeurs. Ce service universel doit être proposé partout en permanence, être d'une certaine qualité et à des prix supportables. Les Etats membres veillent à ce que la densité des points de dépôt et d'accès réponde aux besoins des usagers; en outre, ils doivent garantir une collecte et une distribution à domicile au moins 5 jours par semaine. Concernant ces éléments, la directive contient une formulation similaire à celle de la législation suisse en matière de poste. Etant donné l'étendue effective du service universel dépend des législations des différents Etats membres, il n'est pas possible d'établir une comparaison détaillée avec la Suisse. Alors que les lettres et les colis relèvent du service universel dans tous les pays, seule la moitié de ces pays achemine à ce titre les journaux et les périodiques. Les principes régissant l'accès au réseau varient également : certains pays renoncent totalement à édicter des exigences, d'autres fixent un nombre minimal d'offices de poste pour tout le pays ou, à l'instar de la Suisse, édictent même des principes concernant la distance par rapport au prochain office de poste. Concernant le financement du service universel, la directive offre trois possibilités aux Etats membres: les appels d'offres, des paiements compensatoires versés par l'Etat et la constitution d'un fonds de compensation. Le présent projet de nouvelle loi sur la poste en Suisse combine ces trois possibilités.

A l'instar de la Suisse, la CE a aussi procédé à la libéralisation progressive du marché mais à un rythme plus soutenu : Suite à la publication de la directive en 1997, le marché des colis et celui des express a été libéralisé et le monopole des lettres abaissé à 350g. La directive de 2002 prévoyait une nouvelle baisse du monopole à 100g pour les lettres à partir du 1^{er} janvier 2003 et à 50 g à partir du 1^{er} janvier 2006. Enfin, la toute dernière directive, qui est en vigueur depuis le 20 février 2008, vise à entièrement libéraliser le marché intérieur des services postaux. Le marché des envois postaux devrait en principe être totalement libéralisé le 1^{er} janvier 2011. Des exceptions sont toutefois possibles pour des pays présentant des particularités en matière de services postaux. Cette clause concerne les nouveaux pays ayant adhéré à l'UE, soit après l'entrée en vigueur de la directive de 2002 ainsi que des pays ayant

³ Directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service (JO L 15 du 21.1.1998, p. 14).

⁴ Directive 2002/39/CE du Parlement européen et du Conseil du 10 juin 2002 modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne la poursuite de l'ouverture à la concurrence des services postaux de la Communauté (JO L 176 du 5.7.2002, p. 21).

⁵ Directive 2008/6/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 janvier 2008 modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté (adoptée par le Parlement le 31 janvier 2008, pas encore en vigueur, JO L 52 du 27 février 2008, p. 3).

une topographie difficile (par exemple les pays comptant de nombreuses îles ou étant peu peuplés). Au total, ce sont onze pays qui figurent sur la liste des exceptions, dont notamment les pays d'Europe de l'Est mais également la Grèce et le Luxembourg. Dans ces pays, la libéralisation complète est prévue pour le 1^{er} janvier 2013. La décision de libéralisation complète du marché a été assortie d'une clause de réciprocité. Cela signifie que, pendant le délai transitoire de 2 ans (2011-2013), des Etats membres pourront refuser l'accès à leurs marchés totalement libéralisés à des entreprises postales d'autres pays pour le secteur dans lequel elles jouissent encore du monopole dans leur Etat d'origine. Il faut s'attendre à ce que les Etats-membres dont le marché est entièrement libéralisé puissent appliquer également cette clause aux entreprises de pays non membres de l'UE comme la Suisse.

La politique de la CE en matière de marché postal vise surtout l'égalité de traitement de tous les acteurs du marché afin de prévenir des distorsions de la concurrence. La directive stipule que l'accès au marché pourra seulement être assorti de conditions supplémentaires si cela s'avère nécessaire pour protéger certains intérêts publics ou pour garantir le service universel. C'est ainsi qu'il a été décidé à titre de mesure d'accompagnement à la libéralisation totale des marchés postaux que les Etats membres peuvent se réserver le droit d'édicter des dispositions légales ou contractuelles concernant les conditions de travail, y compris en matière de protection de la santé ou de sécurité au travail. Par ailleurs, les prestataires peuvent aussi être obligés de contribuer au financement du service universel. Toutefois, toutes ces réserves ne devraient cependant pas conduire à discriminer certains acteurs du marché. Le présent projet de loi sur la poste vise le même objectif avec l'obligation de s'annoncer pour les prestataires de services postaux. Le service universel n'est pas soumis à la TVA dans la CE, ce qui continue d'avantager dans une certaine mesure les prestataires de service universel par rapport aux autres.

3.2 Evolution du marché en Europe

Dans les secteurs des services exprès et de messagerie ainsi que dans celui des colis, l'évolution que connaît l'Europe est semblable à celle en Suisse. Les prestataires privés y ont pénétré les mêmes segments de marché qu'en Suisse et dans une mesure comparable (cf. à ce propos chap. 3.3).

En revanche, sur le marché des lettres, les différences sont plus marquées, puisque plus aucun pays européen ne connaît le monopole des 100g. Toutefois, l'étendue et la rapidité de la libéralisation ne sont pas identiques dans tous les pays de l'UE. D'ici au 1er janvier 2011, la limite de poids des envois adressés de la poste aux lettres relevant du monopole est fixée à 50g pour la majorité des pays européens. Seules la Suède, la Finlande, l'Angleterre et l'Allemagne connaissent la situation d'un marché déjà entièrement libéralisé. L'évolution de la concurrence dans le secteur des lettres est toutefois lente, même dans les pays européens ayant un monopole de 50g, voire disposant d'un marché totalement libéralisé. Ainsi, en Allemagne et dans les Pays-Bas, où la limite du monopole a été abaissée début 2006 à 50g, la part de marché des prestataires privés se situait entre 9 et 12 %. En Suède, où le marché est complètement libéralisé depuis 1993, la part de marché des prestataires privés est de 9%. Leur activité se limite toutefois aux zones urbaines où leur part de marché est nettement plus grande. On constate que la concurrence sur le marché des lettres évolue plus lentement que sur celui des colis. La raison principale réside dans le fait qu'il

existe des différences logistiques par rapport au marché des colis. La distribution des lettres pose des exigences divergentes, elle exige notamment des volumes d'envoi élevés pour pouvoir mettre en place une activité concurrentielle de grande envergure. Ceci suppose donc un vaste réseau de dépôt et de distribution engendrant des coûts d'investissement élevés ⁶.

3.3 Evolution du marché en Suisse

Avec l'ouverture progressive du marché postal depuis 1998, la situation du marché a également évolué en Suisse. Divers prestataires privés ont pu acquérir des parts de marché dans différents segments: messagerie, exprès, colis. Une concurrence durable s'est surtout développée dans les segments de marché messageries et express, ouverts à la concurrence depuis 1998. Sur le marché des colis totalement libéralisé depuis 2004, on observe également cette évolution de la concurrence, bien que moins intense. La part de marché des prestataires privés était de 17% en 2006 et n'a pratiquement pas évolué depuis l'ouverture du marché des colis. Une subdivision précise des deux marchés est néanmoins difficile à opérer parce que les imbrications entre les deux secteurs sont de plus en plus nombreuses et que les délimitations précises entre les prestations ne sont guère plus possibles.

Le dynamisme de la concurrence est le moins marqué dans le marché des lettres. Cela est dû notamment au fait qu'il a seulement été ouvert à la concurrence en 2006 jusqu'à la limite du monopole de 100g et que cette ouverture n'a représenté que 12% du volume global des envois de lettres. Dans l'année qui a suivi l'abaissement de la limite du monopole, la Poste détenait toujours une part de marché de 99%. Comme cela a été expliqué au chap. 3.2, l'évolution n'a pas non plus été fulgurante dans les pays européens limitrophes où la limite du monopole des lettres a été abaissée il y a plusieurs années à 50 g, voire même complètement supprimée.

4 Etude sur les conséquences de la libéralisation du marché

Dans le cadre des travaux concernant la révision totale de la législation postale, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a demandé au courant de l'été 2007 aux consultants Plaut Economics/Frontier Economics d'effectuer une modélisation des conséquences de la libéralisation partielle ou complète du marché postal ("Conséquences de la libéralisation du marché postal en 2011"⁷ - étude Plaut/Frontier). L'étude a essentiellement porté sur les conséquences sur le financement du service universel, sur l'évolution des emplois, sur l'évolution du marché ainsi que sur les conséquences sur l'économie. La modélisation a porté d'une part sur une ouverture du marché en deux étapes à compter de 2011/2014 et, d'autre part, sur une ouverture complète du marché à partir de 2011.

⁶ cf. rapport d'activité PostReg 2006, p. 20.

⁷ "Conséquences de la libéralisation du marché postal en 2011", PlautEconomics/Frontier Economics, Londres, décembre 2007

Pour présenter l'éventail des conséquences possibles, l'étude a retenu deux scénarios :

- « plancher des coûts » : ce scénario part du principe que la Poste se comporte comme une entreprise privée avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi et qu'elle parvient à baisser considérablement ses coûts. Cela se répercute sur le nombre d'emplois, les salaires et les conditions d'embauche ainsi que sur le comportement de la Poste par rapport à certains interlocuteurs tels que les régions périphériques, les cantons, etc.
- « plafond des coûts » : ce scénario part du principe que la Poste n'atteindra pas le niveau de coûts des entreprises privées même après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi parce qu'elle n'adapte pas à la baisse les salaires ni les autres conditions de travail, qu'elle continue de garantir le service universel au-delà du minimum légal et qu'elle continue de tenir compte des attentes politiques des cantons, des régions périphériques et d'autres interlocuteurs.

Les deux scénarios ont notamment des répercussions sur le financement du service universel. En résumé, les répercussions peuvent être présentées comme suit :

- Financement du service universel: à court terme, soit après l'abaissement du monopole à 50 g, la Poste est en mesure de financer le service universel dans tous les cas par ses propres moyens.

Dans le cas d'une ouverture totale du marché, l'autofinancement du service universel est également garanti dans les premières années. A plus long terme, le financement dépendra du scénario adopté. Si la structure des coûts de la Poste est basse (adaptation aux entreprises privées), l'autofinancement du service universel est garanti. En revanche, si la structure des coûts de la Poste est élevée (prise en compte des attentes politiques), il faut tabler sur une insuffisance de financement qui pourrait atteindre 4% du chiffre d'affaires et la Poste devra trouver d'autres moyens de financer le service universel. Les difficultés de financement seront encore plus grandes si de nouveaux prestataires obtiennent l'accès à l'infrastructure de la Poste.

- Evolution de l'emploi: si La Poste Suisse adapte ses coûts comme le prouvent les expériences faites dans d'autres pays européens ayant déjà libéralisé leur marché, il faut s'attendre à ce que l'ouverture complète du marché entraîne une diminution globale de l'emploi dans le secteur.
- Evolution de l'offre et de la demande: la concurrence se jouera principalement sur le marché des envois isolés en courrier A et B, avec probablement un seul grand concurrent, ou au maximum un petit nombre de nouveaux opérateurs. En outre, elle sera concentrée dans les régions urbaines si les nouveaux prestataires n'ont pas accès à l'infrastructure de la Poste.
- Evolution des prix: à court terme, les prix moyens baisseront par rapport au niveau actuel. A plus long terme, une baisse supplémentaire n'est réaliste que si la Poste entreprend d'adapter ses coûts.
- Autres conséquences pour l'économie: la couverture territoriale du service postal ne va pas se détériorer. Au contraire, l'arrivée de nouveaux opérateurs pourrait améliorer la situation dans certaines régions. En ce qui concerne l'attractivité de la place économique, l'étude conclut que la concurrence joue un rôle positif à deux égards: d'une part, la qualité de la desserte va s'améliorer

rer, de l'autre, la libéralisation exercera une pression sur les prix, ce qui va accroître le rapport qualité-prix pour le client.

5 Concept du Conseil fédéral concernant la libéralisation du marché

5.1 Chances et risques de la libéralisation

L'ouverture des marchés a lieu à l'échelon international et la Suisse ne peut s'y soustraire. Dans l'ensemble, l'évolution du marché postal en Europe et en Suisse résultant de cette libéralisation progressive est positive. En matière d'ouverture du marché, les objectifs de la politique suisse ont pu être respectés: le service universel est assuré sur l'ensemble du territoire dans une mesure dépassant le cadre légal. Les prescriptions en matière de qualité et de prix sont respectées et les mécanismes de financement prévus par la loi sur la poste fonctionnent. Pour le moment, ils n'ont même pas été sollicités puisque la Poste a pu financer elle-même le service universel. Il n'a pas été nécessaire de recourir à un soutien financier de la part des prestataires postaux privés ni de l'Etat.

Ces expériences et les perspectives qu'offre une libéralisation plus poussée aux consommateurs, à l'économie, aux prestataires privés de services postaux et à La Poste Suisse sont autant d'encouragements à poursuivre dans cette voie. Néanmoins, le Conseil fédéral ne considère pas l'ouverture du marché comme une fin en soi mais comme un moyen et une incitation à améliorer la qualité et la palette d'offres tout en renforçant la place économique suisse.

La concurrence attendue engendre une augmentation de la qualité des prestations et des baisses de prix. L'étude Plaut/Frontier parvient à la même conclusion. Elle part du principe que l'ouverture du marché aura un effet positif sur les prix par rapport au niveau actuel des prix. Toutefois, il faut préciser que les calculs de l'étude se fondent sur des prix moyens et qu'ils ne disent rien quant au profit qu'en retirera la clientèle privée ou commerciale, ni à l'ampleur de ce dernier. Les expériences réalisées sur les marchés européens montrent toutefois que ce sont en priorité les gros clients qui peuvent bénéficier des services des prestataires postaux à des prix plus avantageux. C'est pourquoi la baisse des prix aura probablement des répercussions avant tout positives sur la place économique suisse.

La concurrence encourage l'innovation et les nouveaux acteurs du marché ont la possibilité d'offrir de nouveaux produits et de nouvelles prestations. Cela incite les prestataires privés à intégrer le marché postal et encourage la Poste à libérer toute sa puissance d'innovation. A nouveau, les avantages pour les clients résident d'une part dans une offre élargie de prestations postales et, d'autre part, dans la possibilité de faire un choix parmi différents prestataires de services postaux, ce qui est notamment intéressant pour les gros clients issus de l'administration et de l'économie.

Enfin, outre les répercussions précitées, l'ouverture complète du marché modifiera également la position de La Poste Suisse sur le marché international. Son acceptation et sa capacité à conclure des alliances, notamment dans les pays européens limitrophes, seront plus grandes si elle-même n'agit pas à partir d'un marché protégé par un monopole. Il convient de tenir compte de cet aspect, notamment au vu de la clause de réciprocité qui est intégrée dans la dernière directive (cf. chap. 3.1).

L'adaptation de la forme juridique de la Poste, qui doit être réalisée dans le cadre de la révision totale (cf. projet LOP), apportera - outre les meilleures possibilités d'alliance déjà mentionnées - également une amélioration de la capacité de la Poste à répondre aux nécessités du marché des capitaux, à savoir sa capacité à acquérir de nouveaux fonds propres ou à lever des fonds étrangers. Ce renforcement de l'entreprise de la Poste profite une nouvelle fois aux clients en Suisse, lesquels continueront de bénéficier, grâce à une Poste en bonne santé et financièrement stable, de services postaux durables et d'un niveau élevé tant sur le plan qualitatif que quantitatif.

L'étude Plaut/Frontier énumère également les risques liés à une ouverture complète du marché. Le financement du service universel garanti au niveau de qualité actuel constitue l'aspect le plus important. Il ne pourra être assuré à moyen terme, c'est-à-dire à partir de 2014 par les revenus de la Poste qu'à condition que celle-ci soit en mesure d'adapter ses coûts. Les principaux facteurs de coûts sont les salaires et les conditions de travail, qui sont meilleurs que ceux de la concurrence, ainsi que les attentes du public en matière de service public qui dépassent les prescriptions légales. Il convient de prendre en considération ces facteurs de coûts si le service universel doit à moyen et long terme être financé sans fonds de tiers. Les coûts engendrés par le service universel résultent des obligations prescrites par la loi sur la poste. Il convient notamment de veiller à ce que l'étendue du service universel soit régulièrement adaptée aux besoins de la population et de l'économie et que le fournisseur du service universel dispose de la flexibilité nécessaire pour fournir efficacement les services. Les coûts résultant de l'organisation de l'entreprise sont en revanche largement liés à la loi sur l'organisation de la poste. A ce titre, l'adaptation des conditions de travail à celles des prestataires privés constitue une priorité.

En outre, l'étude part du principe que le nombre des employés a tendance à diminuer à long terme sur l'ensemble du marché postal, ceci en raison de la libéralisation.

Dans ce contexte et compte tenu des résultats de l'étude Plaut/Frontier, le Conseil fédéral estime qu'une libéralisation plus poussée allant jusqu'à l'ouverture complète du marché est possible et indiquée sur le plan économique. Il propose par conséquent de procéder par étapes..

5.2 Les étapes de la libéralisation

Comme cela a été expliqué au chap. 3.3, le marché postal suisse a été libéralisé progressivement depuis 1998. Cette procédure par étapes a fait ses preuves et est acceptée sur le plan politique. C'est pour cette raison que l'ouverture complète du marché doit aussi avoir lieu en deux étapes.

La première étape sera réalisée par le Conseil fédéral au moyen d'une modification de l'ordonnance : selon l'article 3, alinéa 3 de la loi sur la poste, le Conseil fédéral peut retirer des prestations des services réservés ou abaisser la limite de poids du monopole des lettres si le financement d'un service universel suffisant est garanti. Sur la base de l'étude Plaut/Frontier, qui estime que le monopole jusqu'à 50 g ne menace aucunement le service universel, le Conseil fédéral abaissera le monopole des lettres à 50 g au 1^{er} avril 2009. Pour ce faire, il adaptera en conséquence l'article 3, lettre a de l'ordonnance.

Le présent projet de loi contient les bases légales d'une seconde étape, à savoir la libéralisation complète. Dans le projet de nouvelle loi sur la poste, la suppression du monopole est prévue pour le 1^{er} avril 2012. Suite à l'abaissement du monopole des lettres de 50 à 0 g, les 75 % restants de l'ensemble du volume de lettres seront accessibles aux prestataires privés. Cette étape importante doit être décidée par le Parlement au moyen d'une nouvelle loi sur la poste et se trouve ainsi soumise au référendum facultatif.

Le délai de trois ans entre l'abaissement du monopole à 50g prévu au 1^{er} avril 2009 et sa suppression complète au 1^{er} avril 2012 doit permettre d'atteindre les objectifs suivants :

- Au cours de ces trois années, durant lesquelles le financement du service universel serait assuré selon l'étude Plaut/Frontier, il est possible d'observer et d'évaluer l'évolution du marché postal en Suisse. En outre, il sera notamment possible de vérifier quelles hypothèses avancées dans l'étude se réaliseront effectivement. Cela vaut notamment pour les prévisions concernant le financement à moyen et long terme du service universel, lequel est lié à certaines incertitudes selon l'étude Plaut/Frontier.
- En inscrivant un délai contraignant jusqu'au 1^{er} avril 2012 dans la loi, on s'assure également que l'ouverture complète du marché n'est pas seulement une simple déclaration d'intention mais que le législateur est résolu à mener à terme ce projet. De cette manière, on améliore la sécurité en matière d'investissement et de planification pour les prestataires privés.
- Finalement, cette période de trois ans permet également à l'entreprise de la Poste de s'adapter aux nouvelles conditions du marché pendant une période transitoire et de se positionner sur le marché.

6 La nouvelle réglementation en bref

Les grandes lignes de la loi sur la poste concernent les quatre domaines suivants:

- Ouverture complète du marché (chap. 6.1): la nouvelle loi sur la poste prévoit de supprimer complètement le monopole à compter du 1^{er} janvier 2012. Jusqu'à cette date, le monopole est maintenu à 50g. La loi comprend les dispositions nécessaires..
- Garantie du service universel (chap. 6.2): la loi comprend le principe selon lequel un service universel rentable doit être garanti pour tous sur l'ensemble du territoire. Elle prévoit pour le cas où le marché sera entièrement libéralisé qu'après une période transitoire de 5 ans, au cours de laquelle la Poste continuera de garantir le service universel, une concession de service universel sera mise au concours pour les services postaux .
- Réglementation du marché: (chap. 6.3): la nouvelle loi sur la poste doit créer les mêmes conditions pour tous les acteurs du marché. Désormais, toutes les entreprises actives sur le marché postal seront soumises à la même réglementation. Il ne sera possible de déroger au principe de l'égalité des droits et obligations pour tous que si la fourniture du service universel l'exige impérativement. Un exemple est le droit du prestataire du service universel de mettre en place gratuitement des boîtes aux lettres et d'autres prestations postales (distributeurs de timbres) sur le domaine public. A titre de mesure d'ac-

compagnement de l'ouverture du marché postal, les prestataires seront toujours tenus de respecter les conditions de travail usuelles de la branche. Le risque du dumping salarial doit être pris au sérieux au vu de ce qui se passe à l'étranger. En Allemagne, des réglementations garantissant un salaire minimum ont dû être introduites dans la branche suite à l'évolution des conditions de travail.

- Commission de la poste (chap. 6.4) : la solution institutionnelle qui existe actuellement ne permet pas de satisfaire aux exigences de l'indépendance de l'autorité de régulation. La nouvelle loi sur la poste contient les bases d'un meilleur ancrage institutionnel, une claire attribution des compétences ainsi qu'une procédure de recours adéquate. Ceci est d'autant plus important que, dans le cadre de la révision de la loi, de nouvelles tâches incomberont à l'autorité de régulation postale. La régulation sera confiée à une nouvelle commission de la poste (PostCom).

6.1 L'ouverture complète du marché

La loi prévoit que le marché sera entièrement libéralisé au 1^{er} avril 2012. Les dispositions nécessaires pour autoriser une libéralisation complète du marché (*art. 21 ss*) entreront en vigueur à ce moment-là. Les dispositions relatives au monopole seront supprimées au même moment (*art. 18 ss*).

A l'issue d'une période transitoire de cinq années (jusqu'en 2017) durant laquelle la Poste doit continuer de remplir son mandat légal - le concessionnaire pourra être évalué par le biais d'un appel d'offres (cf. chap. 6.2.1 avec la variante "mandat légal"). Ainsi, tous les prestataires auront la possibilité de postuler pour la fourniture du service universel. Le mandat sera adjugé au prestataire qui pourra fournir le service universel, en finançant les coûts, c'est-à-dire à celui qui demandera le moins d'indemnités (cf. explications chap. 6.2.1)

A partir de ce moment-là, en raison de la suppression du monopole, le financement du service universel devra être organisé sur de nouvelles bases. Le service universel devrait pouvoir être fourni en couvrant les frais. Si ceci n'est pas possible malgré la fourniture efficace de la prestation, les pertes seront en priorité financées par le biais d'un fonds, dans un deuxième temps par des indemnités de l'Etat (cf. chap. 6.2.1).

6.2 Garantie du service universel

Un service postal universel au sens du mandat constitutionnel de l'article 92 Cst., qui fonctionne correctement, est très important pour la qualité de vie de la population, la cohésion nationale et l'attrait de la place économique suisse. Pour cette raison, l'objectif prioritaire de la Confédération est de garantir, même dans le cas d'une libéralisation plus poussée du marché postal, un service universel sur l'ensemble du territoire, accessible à tous, de bonne qualité et finançable⁸.

⁸ Cela correspond aussi aux principes formulés dans le rapport du Conseil fédéral "Le service public dans le domaine des infrastructures (Service public)" du 23 juin 2004, FF 2004, p. 4309, 4354 s.

En Suisse, le niveau du service universel comprenant les prestations relevant des services postaux et des services de paiement est très élevé en comparaison internationale. La palette des prestations relevant du service universel défini dans la loi est plus étendue. Elle comprend les services suivants:

- lettres adressées postées en Suisse ou en trafic international
- colis adressés, postés en Suisse ou en trafic international, jusqu'à 20 kg
- journaux et périodiques en abonnement en distribution ordinaire (pas de distribution matinale)
- versements, paiements et virements

La Suisse dispose toujours d'un des réseaux postaux les plus denses d'Europe. Les prestations de La Poste Suisse sont d'une grande fiabilité, 97% de toutes les lettres et environ 97,5% de tous les colis sont arrivés à destination dans les délais en 2007. En comparaison européenne, cette performance est tout à fait remarquable. Quant aux prix des lettres et des colis relevant du service universel, ils sont en majorité plus avantageux en comparaison européenne.

Ce niveau de qualité comparativement élevé devra aussi être garanti avec la nouvelle loi sur la poste. Pour pouvoir garantir le service universel dans un marché en grande partie libéralisé, voire entièrement, des adaptations de la législation actuelle s'avèrent nécessaires.

- L'actuelle loi sur la poste réunit sous le terme de "services postaux" aussi bien les prestations du trafic postal (transport de lettres et de colis) que celles des services de paiement. Ces deux types de prestations se distinguent à plusieurs égards: il s'agit de prestations offertes dans deux secteurs et sur deux marchés complètement distincts, répondant à des besoins différents de la part des clients. Le présent projet de loi sur la poste prévoit désormais une solution adaptée à chacune des deux prestations en ce qui concerne l'étendue (y compris l'accès), la gestion et le financement : le mandat de service universel comprenant les services postaux devra à l'avenir être mis au concours alors que le mandat de service universel comprenant les services de paiement sera directement transféré à La Poste Suisse. Cette distinction permettra en outre une harmonisation cohérente avec la politique postale européenne qui ne comprend pas les prestations relevant des services de paiement.
- L'actuelle loi sur la poste laisse aujourd'hui largement à La Poste Suisse le soin de définir les différentes prestations du service universel. Ce système ne convient plus à la nouvelle loi sur la poste qui prévoit en principe une réglementation totalement indépendante de La Poste Suisse. Désormais, le contenu du service universel doit être défini dans la loi et dans l'ordonnance. La fourniture du service universel sera contrôlée par la PostCom. Les bases légales applicables à l'étendue devront donc être formulées en faisant abstraction d'une entreprise particulière et en renforçant explicitement l'influence des milieux politiques sur la définition du service universel. Le renforcement de la participation politique est également lié à la plus grande liberté d'entreprise dont bénéficie la Poste en vertu du projet de révision totale de la LOP.
- Le futur concessionnaire du service universel devra fournir ce dernier en concurrence avec d'autres prestataires. Afin d'y parvenir sans devoir suppor-

ter d'importants désavantages concurrentiels et afin que le financement du service universel reste réaliste, il convient de créer les dispositions correspondantes. La branche doit être impliquée dans le financement du service universel si les coûts de ce dernier ne peuvent pas être couverts. Si cette contribution financière ne suffit pas non plus, la Confédération accordera les contributions financières supplémentaires nécessaires..

- Enfin, le Conseil fédéral reçoit le mandat de contrôler régulièrement la définition du service universel et, si nécessaire, de l'adapter aux besoins de la clientèle et aux progrès technologiques.

6.2.1 Le service universel en matière de services postaux

Etendue

Le mandat de service universel en matière de services postaux comprendra dorénavant un *mandat de transport* et un *mandat d'infrastructure*. Ces deux mandats sont toutefois indissociables.

Le mandat de transport selon *l'article 15, al. 1*, comprend les prestations suivantes:

- transport des envois de correspondance postés en Suisse et en trafic international (envois isolés)
- transport de colis postaux jusqu'à 20 kg postés en Suisse ou en trafic international (envois isolés)
- transport de journaux et périodiques en abonnement

Ces prestations correspondent aux envois postaux définis aux articles 2 et 3 de l'actuelle ordonnance sur la poste. Désormais, ces prestations seront inscrites dans la loi. Sur la base de cette prescription, le Conseil fédéral définira les différentes prestations dans l'ordonnance. Le Conseil fédéral a exprimé son intention de maintenir l'éventail actuel des prestations relevant du service universel.

Comme jusqu'ici, la *distribution* des envois postaux sera assurée cinq jours par semaine et six jours par semaine pour les journaux en abonnement.

Le *mandat d'infrastructure* est l'obligation d'assurer l'exploitation d'un nombre suffisant de points d'accès (offices de poste ou agences) au réseau postal. L'accès devra à l'avenir être réglé de manière précise et définitive. Le prestataire chargé de la concession de service universel devra garantir que les prestations seront disponibles dans toutes les régions à une distance raisonnable. Cela correspond déjà à l'objectif concernant les offices de poste et figurant dans l'actuelle loi sur la poste. Le concessionnaire du service universel aura toujours la possibilité de choisir s'il veut gérer lui-même les points d'accès ou remplir ce mandat d'infrastructure en collaboration avec des tiers. Les expériences acquises ces dernières années avec les agences, notamment en collaboration avec les épiceries, ont montré que la collaboration avec des tiers privés présentait des avantages pour la clientèle, notamment en ce qui concerne les heures d'ouverture plus longues et mieux adaptées aux besoins de la clientèle. Le concessionnaire du service universel restera dans ces cas également entièrement responsable de la réalisation du mandat qui lui a été confié, c'est-à-dire que les prestations du service universel devront être offertes à tous les points d'accès.

Le Conseil fédéral se voit aussi attribuer le mandat explicite de contrôler périodiquement s'il convient d'adapter le mandat de service universel en raison de l'évolution sociale, technologique ou économique.

Qualité et prix

Les prestations du service universel doivent être de bonne qualité et être proposées à des prix donnés. Cela correspond à un principe clé de la politique suisse en matière de service public, selon lequel les prestations du service universel sont fournies à des prix avantageux; cela se reflète également dans le mandat constitutionnel énoncé à l'art. 92 Cst. Pour cette raison, les prix des envois de correspondance et des colis relevant du service universel doivent être définis de manière équitable, indépendamment de la distance et selon les mêmes principes. Les prix des envois postaux relevant du monopole en vigueur jusqu'au 1^{er} avril 2012 sont par ailleurs fixés par le Conseil fédéral: il n'y a aucune concurrence dans ce domaine et donc aucun contrôle des prix pratiqués par La Poste Suisse. A l'avenir, le Conseil fédéral fixera des prix plafonds pour les prestations du monopole après avoir consulté le préposé à la surveillance des prix (cf. art. 14, loi du 20 décembre 1985 concernant la surveillance des prix, LSPr; RS 942.20).

Dans le secteur ne relevant pas du monopole et dans le cas d'une ouverture complète du marché du service universel au 1^{er} avril 2012, le projet ne prévoit pas de régulation particulière des prix. Sur le marché postal - contrairement aux marchés connaissant des monopoles naturels - il faut partir du principe que de nouvelles entrées sur le marché sont possibles (voir également chap. 6.4 ainsi que Plaut Economics, *Opening postal markets in Switzerland*, Olten, 23 janvier 2007), que la concurrence entre les acteurs fera en sorte que les prix seront non discriminatoires et équitables. L'étude Plaut/Frontier parvient à la conclusion que, dans une optique de droit de la concurrence, il n'y a pas lieu d'instituer une régulation des prix dans les divers scénarios analysés. Pour cette raison, les moyens du droit de la concurrence (dénonciation auprès du surveillant des prix et de la commission de la concurrence) sont amplement suffisants pour lutter contre les prix abusifs pratiqués par les entreprises occupant une position dominante sur le marché : les plaintes auprès du surveillant des prix et de la Comco. Parallèlement, cette solution laisse au concessionnaire du service universel la marge de manoeuvre nécessaire pour définir les prix du service universel qu'il doit offrir en concurrence avec d'autres prestataires afin que ceux-ci soient concurrentiels. Ce système a fait ses preuves pour les prix pratiqués par la Poste en-dehors du monopole des lettres jusqu'à 100g et est également appliqué aux prix des Chemins de fer fédéraux (CFF). Seule l'exigence concernant la fixation des prix indépendamment de la distance devrait continuer d'être contrôlée par l'autorité de régulation sectorielle (PostCom).

Si contrairement aux attentes, ce système ne devait pas fonctionner pour le marché postal, la loi confère au Conseil fédéral la compétence d'introduire des prix plafonds (cf. explications relatives à *l'art. 16, al. 4*). Il peut faire usage de ce droit lorsque le financement du service universel risque par exemple d'être compromis ou s'il s'avère que les instruments existants ne permettent pas d'atteindre les objectifs fixés par la loi sur la poste. La fixation et le contrôle des prix pourraient être confiés soit directement au Conseil fédéral, soit être transmis à la PostCom.

Garantie du service universel

Le mandat légal de service universel continuera d'être confié à La Poste Suisse au moment de l'entrée en vigueur de la loi. Dans un marché entièrement libéralisé, après une période transitoire de cinq ans, le mandat de service universel sera confié à un prestataire au moyen de la *mise au concours d'une concession*. La notion de concession de service universel a été inscrite pour la première fois en 1996 dans la loi du 30 avril 1997 sur les télécommunications (LTC, RS 784.10). Le système de mise au concours fait partie intégrante d'une loi régissant un marché, dont l'objectif fondamental est de créer des conditions égales pour tous les acteurs. La concession est un instrument permettant d'assurer le service universel dans un marché ouvert en affectant le moins possible la concurrence, dans la mesure où, au moins à long terme, chaque entreprise aura la chance d'obtenir une telle concession.

La concession est périodiquement mise au concours dans l'ensemble du pays. Elle fixe l'obligation de fournir certaines prestations ainsi que les droits et obligations qui y sont liés. La mise au concours doit permettre de déterminer le candidat qui exige la compensation la plus faible, voire n'en demande aucune, pour la fourniture du service universel tout en étant en mesure de justifier des aptitudes techniques requises par ledit mandat. Les expériences dans le secteur des télécommunications ont montré qu'aucune véritable mise au concours n'a eu lieu dans les premières années suivant la libéralisation, faute de candidats. C'est pourquoi la possibilité a été créée de renoncer à une mise au concours si les conditions de la concurrence ne sont pas remplies (cf. explications relatives à l'art. 21).

Une fois que la concession a été octroyée, il incombe à l'autorité de régulation (PostCom) de garantir le respect des prescriptions légales. Le concessionnaire du service universel doit présenter chaque année une attestation de la qualité (cf. explications relatives à l'art. 16). Si la PostCom constate une infraction à la concession, elle peut assortir cette dernière de charges comme le prévoit l'article 28.

Le Conseil fédéral privilégie le concept de la mise au concours. Dans le projet mis en consultation, il soumet cependant à la discussion une alternative qui consisterait à octroyer le service universel par le biais d'un mandat légal. Dans ce cas, La Poste Suisse continuerait d'être tenue légalement d'assurer le service universel. L'efficacité de la fourniture du service universel pourrait être vérifiée grâce aux contrôles périodiques du respect des dispositions légales et par l'assignation d'objectifs stratégiques comme c'est le cas aujourd'hui. Le Conseil fédéral devrait également être tenu d'évaluer périodiquement l'étendue et le financement du service universel et de procéder, le cas échéant, aux adaptations nécessaires. La garantie du service universel au moyen d'un mandat légal entraînerait moins de frais administratifs et de coûts tant pour la Confédération que pour l'entreprise. Les deux variantes se valent du point de vue de la sécurité de l'approvisionnement.

Après examen approfondi, on a renoncé à la possibilité des concessions régionales (1) ainsi qu'à des concessions limitées à certains produits (2): (1) Certes, un morcellement régional permettrait d'une part à de petites entreprises de pénétrer le marché. Mais, d'autre part, il en résulterait la nécessité d'une collaboration ou d'une interopérabilité entre les prestataires des différentes régions. Par ailleurs, il faudrait tenir compte du fait que l'attractivité des régions varie considérablement et que cela aurait des conséquences sur le financement, ce qui ne serait pas souhaitable du point de vue de la politique régionale. Compte tenu de l'étroitesse du pays ainsi que des effets de synergie vraisemblablement élevés découlant d'une infrastructure de tri nationale,

et dans la perspective d'une production la plus efficace possible, il faut renoncer à ce type de modèle. (2) L'autre possibilité consisterait à limiter les concessions à des produits : il y aurait une concession pour le service universel englobant les colis et une autre pour les lettres. Il n'est guère sensé de morceler ainsi les produits, puisque le projet considère que les prescriptions en matière d'accès font partie intégrante du service universel. Partant, aussi bien le prestataire actif dans le secteur des colis que celui s'occupant des lettres devraient tous deux exploiter des réseaux de points d'accès étendus à tout le pays, ce qui, dans l'optique des effets de synergie paraît peu sensé.

Financement du service universel

Les prix du service universel doivent en principe couvrir les coûts, même si cette exigence ne peut être satisfaite pour chaque lettre en raison du principe de la fixation des prix indépendamment de la distance. Malgré tout, le concessionnaire du service universel peut se retrouver dans une situation incongrue parce qu'il devrait augmenter les prix en vue de parvenir à couvrir ses coûts mais qu'il n'en a pas les moyens en raison de la concurrence ou des dispositions de la concession. A cela vient s'ajouter le fait qu'en raison des prescriptions régissant le réseau des points d'accès, sa structure ne peut pas être entièrement adaptée à la concurrence. Néanmoins, les répercussions d'un service universel fourni dans tout le pays sur l'ensemble de l'économie sont considérées comme plus importantes que la couverture des coûts lors de la fourniture des services postaux. Le prestataire risquant de devoir supporter des coûts nets en raison de ces obligations, il convient au cours de ces deux phases de prévoir un mécanisme adéquat de compensation.

Le financement du service universel sera assuré jusqu'à l'ouverture complète du marché au 1^{er} avril 2012 par les recettes du monopole. Sur la base des conclusions de l'étude Plaut/Frontier, on peut partir du principe que les recettes provenant du monopole des lettres de 50 g seront suffisantes.

Après l'ouverture complète du marché au 1^{er} avril 2012, on attend du concessionnaire du service universel qu'il assure ledit service - sans monopole - par ses propres moyens. Selon Plaut/Frontier, ceci devrait être possible, en admettant que la Poste soit concessionnaire du service universel et qu'elle puisse procéder aux adaptations de coûts nécessaires. Avec l'entrée en vigueur de cette nouvelle loi, le système de maîtrise des coûts du service universel changera : contrairement à la situation actuelle, il ne s'agit pas de financer les éventuels coûts non couverts par le biais d'un fonds mais – compte tenu de la libéralisation complète du marché - de ne pas désavantager le concessionnaire du service universel en matière de concurrence et de compenser les inconvénients éventuels découlant de cette obligation. S'il s'avérait que l'obligation de service universel engendre des coûts nets, le concessionnaire a alors, conformément à *l'article 17, alinéa 1*, droit à une compensation financière correspondante s'il a fait valoir ce droit au moment de se porter candidat et que la PostCom l'a choisi comme concessionnaire après avoir vérifié que les conditions permettant de faire valoir ces coûts nets sont remplies. Si c'est le cas, la PostCom constitue un fonds lui permettant de financer ces coûts. Le montant à financer sera réparti proportionnellement en fonction des chiffres d'affaires des prestataires qui fournissent des prestations dans le secteur du service universel.

A l'avenir, tous les prestataires actifs dans le secteur du service universel devront donc contribuer au financement de ces coûts nets. Par conséquent, le concession-

naire du service universel ne doit pas financer ses coûts nets avec ses propres recettes provenant du service universel avant de solliciter une compensation financière. Cette double imposition des revenus du service universel engendrerait une distorsion de la concurrence au détriment du concessionnaire. Celui-ci reste néanmoins, comme les autres prestataires obligés de s'annoncer, soumis à la taxe sur le chiffre d'affaires réalisé avec les prestations du service universel. Ce concept de financement correspond à celui de la législation sur les télécommunications.

Si ces redevances ne suffisent pas à couvrir les coûts nets, la Confédération alloue la compensation destinée à financer le service universel conformément à *l'article 36, alinéa 4*. Ce cas de figure peut se présenter lorsque le déficit à combler ne peut être financé qu'en sollicitant les prestataires de manière disproportionnée. Le Parlement détermine dans ce cas de figure le montant correspondant sous la forme d'un arrêté fédéral simple.

Droits du concessionnaire du service universel

L'obligation de fournir le service universel devrait ne pas engendrer de distorsions de la concurrence entre l'entreprise chargée du service universel et les autres opérateurs. Pour cette raison, tous les privilèges dont profite aujourd'hui La Poste Suisse [par ex. avantages fiscaux, exemption de la taxe sur la valeur ajoutée dans la révision de la loi sur la TVA (LTVA ; RS 641.20)] seront supprimés. L'octroi de droits exclusifs n'est justifié que lorsqu'ils sont directement liés à l'accomplissement régulier du mandat: l'exemption de l'interdiction de circuler la nuit et le dimanche permet d'assurer les services du courrier A; l'utilisation gratuite du domaine public facilite la mise en place d'un nombre suffisant de boîtes aux lettres publiques dans le pays. Il convient de relativiser les "avantages" octroyés au prestataire du service universel étant donné que d'autres prestataires sont autorisés à déposer auprès des autorités cantonales ou communales des demandes de dérogation à l'interdiction de circuler la nuit et le dimanche et d'utilisation du domaine public.⁹

6.2.2 Service universel en matière de services de paiement

La Poste Suisse est aujourd'hui tenue par la loi de proposer, outre les prestations en matière de trafic postal, également des prestations en matière de trafic de paiements. L'obligation de garantir le service universel comprend les versements, les paiements et les virements. Les exigences posées à la densité du réseau d'offices de poste définie à l'article 2, alinéa 3 LPO sont également valables pour les services de paiement. Par conséquent, les prestations relevant des services de paiement doivent être disponibles dans toutes les régions pour tous les groupes de la population à une distance raisonnable. L'article 6, alinéa 2 de l'ordonnance sur la poste constitue toutefois une exception à cette règle, permettant aujourd'hui à la Poste de renoncer à offrir des services de paiement si des raisons de sécurité l'exigent.

Comme cela a été présenté au chap. 6.2, le service universel en matière de services postaux et le service universel en matière de services de paiement sont réglés séparément. Comme souligné précédemment, il s'agit de prestations très distinctes qui

⁹ Conformément à l'art. 92 de l'ordonnance sur les règles de la circulation routière (RS 741.11; OCR), les cantons peuvent accorder des dérogations à l'interdiction de circuler la nuit et le dimanche.

sont offertes sur plusieurs marchés et qui répondent à différents besoins de la clientèle. Une différence importante existe notamment entre les exigences posées aux infrastructures et à la formation du personnel. Ainsi, les services de paiement liés à l'obligation de proposer des versements et paiements en espèces tombent sous le coup de la loi sur le blanchiment d'argent. Cela suppose aussi un devoir de diligence plus élevé de la part du personnel, qui n'est pas nécessaire pour l'obligation de fournir le service universel en matière de services postaux. Parallèlement, la réalisation des opérations de paiement en espèces dans les offices de poste exige la mise en oeuvre de mesures destinées à améliorer la sécurité. L'offre de services de paiement dans un office de poste engendre par conséquent des coûts élevés. Dans ce contexte, le fait que les services postaux et les services de paiement soient traités de la même manière en ce qui concerne la densité des offices de poste ne se justifie pas et ne s'explique qu'historiquement. Le présent projet prévoit donc une solution sur mesure pour les services de paiement, notamment en ce qui concerne l'étendue (y compris l'accès), la gestion et le financement.

La Poste sera toujours tenue de fournir dans tout le pays et de manière équitable les services de paiement. Les prestations continuent de comprendre les versements, les paiements et les virements (cf. explications relatives à l'*art. 38*). Ceci ne changera rien au mandat de base tel qu'il est formulé aujourd'hui. En ce qui concerne l'organisation concrète, la Poste doit toutefois avoir la possibilité d'adapter l'accès conformément aux progrès technologiques, aux besoins de la clientèle et à l'évolution de la demande. Ainsi, elle peut proposer les prestations dans les offices de poste desservis, via les Postomat, par correspondance ou avec un système de paiement électronique. La modification par rapport au mandat actuel ne concernera pas l'étendue de l'offre mais la manière dont la prestation sera fournie. Dans le cadre de sa surveillance, le Conseil fédéral pourra notamment garantir que le type d'accès correspond aux besoins de la clientèle. S'il estime que cela est nécessaire, il peut, sur la base de l'*article 38, alinéa 4*, concrétiser les exigences de l'ordonnance concernant l'offre des points d'accès.

Cette réglementation doit permettre d'adapter les prestations des services de paiement de manière optimale aux besoins de la clientèle. Le fait que ces besoins évoluent, notamment en raison de l'évolution technologique, se reflète surtout dans les versements et paiements en espèces: les versements sont en recul depuis des années alors que les paiements ont quasiment complètement disparu. Parallèlement, l'obligation contenue à l'*article 38* correspond aussi au besoin de la Poste de disposer d'une certaine flexibilité, nécessaire pour pouvoir fournir les services de paiement conformément aux principes de l'économie d'entreprise tout en exploitant les mesures potentielles de rationalisation.

Les prestations doivent être fournies de manière à couvrir leurs coûts. Concrètement, cela signifie que le coût financier induit par l'offre de prestations relevant des services de paiement ne doit pas être disproportionné par rapport à l'utilisation effective de ces prestations. Cela est nécessaire parce que - contrairement aux prestations de service universel en matière de services postaux - aucun fonds ni aucune compensation financière ne sont prévus pour combler les éventuelles lacunes en matière de financement. Quant au financement provenant des services postaux réservés, il n'est pas non plus autorisé pendant la première phase de l'ouverture du marché jusqu'au 1^{er} avril 2012.

Réglementation actuelle

La législation actuelle ne délimite pas expressément le marché postal comme champ d'application de la loi. Cette délimitation ressort davantage de la distinction faite entre services réservés et services non réservés. Les services réservés comprennent les envois de correspondance adressés, postés en Suisse ou en provenance de l'étranger, dont le poids n'est pas supérieur à 100g. Les services non réservés comprennent les envois de correspondance adressés, postés en Suisse ou en provenance de l'étranger, dont le poids est supérieur à 100g, les colis adressés jusqu'à 20 kg, les envois de correspondance à destination de l'étranger, les paiements, versements et virements ainsi que les journaux et périodiques en abonnement distribués normalement.

Le marché postal de demain – champ d'application de la loi

Le présent projet de loi renonce à définir la notion de marché postal. Le marché postal se définit à partir du champ d'application personnel de *l'article 2*, en vertu duquel sont soumis à la loi tous les prestataires qui fournissent à titre professionnel des services postaux selon *l'art. 3, let. a*.

A la différence de la situation actuelle, la définition du marché postal ne connaîtra plus de délimitation fondée sur des critères tels que le prix ou la rapidité de la prestation offerte. Désormais, avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, les prestataires qui offrent des services de messagerie ou express ou qui proposent la distribution matinale des journaux et périodiques en abonnement relèvent également de la loi sur la poste. La seule segmentation concerne jusqu'au 1^{er} avril 2012 la limite du monopole de 50g. Néanmoins cette limite n'a aucune influence sur la définition du marché.

Le tableau suivant fournit un aperçu de l'organisation du marché avec une limite du monopole à 50g:

Services du marché postal	
Services réservés (monopole)	Autres services
Lettres adressées postées en Suisse ou en provenance de l'étranger dont le poids n'est pas supérieur à 50 grammes	<ul style="list-style-type: none"> - Envois adressés de la poste aux lettres postés en Suisse ou en provenance de l'étranger dont le poids est supérieur à 50 grammes - Envois de la poste aux lettres à destination de l'étranger - Colis adressés jusqu'à 20 kg en Suisse ou en trafic international - Journaux et périodiques en abonnement en distribution normale et en distribution matinale - Services de messagerie/ services express

L'étendue de l'offre ne sera plus modifiée avec l'ouverture complète du marché au 1^{er} avril 2012. En revanche, la distinction entre "services réservés" et "autres services" n'aura plus de raison d'être en raison de la suppression du monopole:

Services du marché postal
<ul style="list-style-type: none"> - Envois de correspondance adressés en Suisse ou en trafic international - Colis adressés jusqu'à 20 kg en Suisse ou en trafic international - Journaux et périodiques en abonnement en distribution ordinaire et en distribution matinale - Services de messagerie/ services express

Cette définition du marché (définition du processus d'une part et définition du produit d'autre part) a pour résultat que le transport de "produits" non adressés et de plus de 20 kg est exclu de la loi sur la poste. Ces exclusions ont un sens parce qu'autrement l'ensemble des branches des transports et des envois publicitaires non adressés (Direct Mailing) tomberait sous le coup de la loi sur la poste et serait soumise à l'obligation d'annoncer.

Obligation d'annoncer

L'extension du marché postal facilitera simultanément l'accès au marché. En lieu et place de la concession actuelle, une obligation d'annoncer entrera désormais en vigueur pour les prestataires qui tombent sous le coup de la loi sur la poste. Quiconque remplit les critères formulés à l'article 6 de la loi, s'annonce auprès de la PostCom et peut ensuite faire son entrée sur le marché postal comme prestataire. Ce changement constitue un allègement de taille par rapport à la réglementation actuelle, qui ne permet d'accéder au marché qu'une fois en possession de l'autorisation.

L'actuel régime de la concession n'est plus adapté du point de vue juridique, ni du point de vue de la proportionnalité. Il ne s'agit pas de droits exclusifs octroyés dans le cadre d'un monopole et le respect des dispositions légales tout comme la surveillance de l'ouverture du marché sont suffisamment garantis dans le cadre de l'obligation d'annoncer.

Le contrôle du respect des critères formulés dans la loi incombe à l'autorité de régulation. Sur le marché postal, la principale condition requise de la part des prestataires est le respect des conditions de travail usuelles dans la branche. Cette obligation doit à l'avenir également empêcher la concurrence sur le marché postal de se développer au détriment des salaires et des conditions de travail des employés. Il incombera donc à la PostCom de définir, en matière de conditions de travail et sur la base des expériences acquises, une norme de qualité qui devra être respectée par tous les acteurs du marché. Cette norme portera notamment sur la structure salariale, la réglementation des heures de travail, les heures supplémentaires et les vacances. Les conditions de travail usuelles dans la branche ne pourront pas être contournées par le biais de l'externalisation de certaines activités ou par le biais du système de franchise. L'entreprise soumise à l'obligation d'annoncer en vertu de la loi doit veiller à ce que toutes les entreprises impliquées dans le processus de fourniture de ses services postaux respectent les conditions de travail usuelles dans la branche. Avec l'obligation d'annoncer, l'efficacité de la surveillance est également élevée. D'ailleurs les mesures de surveillance seront encore étoffées. Pour garantir le respect des conditions de travail usuelles dans la branche, il conviendrait de conclure une CCT de branche. Néanmoins, ces négociations incombent aux partenaires sociaux et non au législateur. Si aucune CCT ne voit le jour et que les conditions de travail usuelles dans la branche sont violées de manière répétée et abusive, le Conseil fédéral pourra édicter un contrat-type de travail pour la branche en se fondant sur l'art. 360a du code des obligations du 30 mars 1911 (CO ; RS 220).

Plusieurs exemples européens montrent à quel point ce contrôle des conditions de travail usuelles dans la branche est important: en Allemagne, compte tenu des mauvaises conditions de travail, il a été nécessaire récemment de définir un salaire minimum pour l'ensemble de la branche. Aux Pays-Bas, l'ouverture complète du marché a été reportée en raison du débat sur l'absence de norme en matière de conditions de travail.

Pour plus de détails sur l'obligation d'annoncer, voir les explications relatives aux *articles 5ss*.

6.4 La Commission de la poste (PostCom)

Parallèlement à l'ouverture du marché à la concurrence, il est prévu de créer une autorité de régulation indépendante sur le plan institutionnel. L'actuelle autorité de régulation postale (PostReg) sera, conformément au présent projet de loi, transférée dans une nouvelle Commission de la poste (PostCom). La PostCom continuera d'assumer les tâches de surveillance dévolues jusqu'à présent à PostReg. Elle se chargera du mode de fonctionnement du marché et des ingérences nécessaires de l'État en cas de dysfonctionnement. Une surveillance du marché postal est indispensable et, avec l'instauration d'une concurrence efficace, elle pourra être progressivement réduite et remplacée par la surveillance ordinaire de la concurrence (Commission de la concurrence et surveillant des prix).

Organisation

La PostCom est une commission à pouvoir décisionnel composée d'un secrétariat technique et administratif. Elle est indépendante sur le plan institutionnel et uniquement rattachée administrativement au département. Son organisation est semblable à celle de la Commission fédérale de la communication (ComCom) et de la Commission de l'électricité (ElCom).

Mission

Une régulation est nécessaire dans les domaines suivants du marché postal:

- *Surveillance du marché*: l'ouverture du marché postal doit permettre une concurrence efficace entre les prestataires postaux. L'ouverture d'un marché sur lequel des prestations d'un certain intérêt général seront offertes est toutefois toujours liée à un certain risque pour les acteurs du marché, les employés ainsi que pour les consommateurs. Les conditions cadres doivent être définies de telle sorte que de nouveaux prestataires puissent pénétrer le marché de manière efficace. Il convient de veiller à ce que l'ouverture du marché ne se fasse pas au détriment des salaires et des conditions de travail salariales. Les consommateurs profitent de l'ouverture du marché à condition de pouvoir choisir librement entre les nombreuses offres de prestations. Il incombe à l'autorité de régulation chargée de l'application de contrôler ces risques et de faire en sorte que l'ouverture du marché engendre une concurrence efficace. Dans ce but, elle a la compétence de contrôler si les acteurs du marché respectent le droit en vigueur, en particulier les conditions de travail usuelles dans la branche et, si nécessaire, de prendre les mesures correspondantes relevant du droit de la surveillance (cf. explications relatives à l'art. 28). En outre, elle gère aussi un organe de conciliation pour les questions liées à la protection des consommateurs et à la protection des données. Son domaine d'activité ne concernera plus seulement les entreprises qui sont aujourd'hui soumises à concession mais toutes les entreprises soumises à l'obligation d'annoncer.
- *Garantie du service universel*: la nécessité de garantir expressément le service universel et l'étendue de ce dernier est étroitement liée à l'évolution du marché. Il est par conséquent essentiel que l'octroi de la concession de service universel incombe à l'autorité de régulation et que celle-ci soit désignée pour surveiller le respect de la concession et, si nécessaire, qu'elle prenne les mesures permettant d'assurer le service universel conformément à la loi. Dans le cadre de cette activité, la PostCom reprendra également les tâches de l'actuelle Commission Offices de poste qui peut être saisie en cas de fermeture ou de déplacement d'un office de poste. La mise en place et la gestion du fonds destiné au financement du service universel sont également de son ressort.
- *Respect de l'interdiction des subventions croisées*: tant que le monopole existe, la PostCom peut, en cas de soupçon dûment justifié ou sur dénonciation, exiger du prestataire de service universel qu'il apporte la preuve d'avoir respecté l'interdiction des subventions croisées.

Outre ses tâches de régulation, la PostCom est également responsable de l'application et de la surveillance de la loi sur la poste (art.27).

L'organisation de la régulation du marché postal sera moins lourde que celle des marchés d'infrastructures caractérisés par un monopole naturel incontestable. Le respect des dispositions du droit de la concurrence et du droit des cartels sera du ressort des autorités en matière de concurrence (Commission de la concurrence et surveillant des prix). La réglementation de l'accès se limite aux cases postales et aux banques de données d'adresses. La PostCom doit prendre des mesures lorsque le détenteur de telles installations, à savoir le propriétaire de banques de données d'adresses et le prestataire de services postaux ne parviennent pas à se mettre d'accord sur l'accès. Le présent projet renonce à réglementer davantage dans le présent projet *l'accès aux infrastructures du prestataire occupant une position dominante sur le marché (accès)*. Un accès réglementé serait toutefois nécessaire si aucune concurrence efficace ne parvenait à s'établir dans un proche avenir sans que les nouveaux prestataires ne se voient accorder au moins provisoirement l'accès à l'infrastructure du fournisseur historique et si cet accès ne peut être imposé par le droit de la concurrence. Contrairement au marché des télécommunications et à celui de l'électricité, le marché postal n'est pas caractérisé par un monopole naturel incontestable: l'infrastructure du marché postal est composée de personnel, de véhicules et d'installations de tri. Pour recruter du personnel et acquérir les premiers véhicules, il n'est pas nécessaire de disposer d'un gros capital de départ comme c'est le cas pour la mise en place d'un réseau ferroviaire ou d'un réseau d'électricité. Même le processus de tri peut être organisé à des coûts modérés. Il n'existe donc pas de goulet d'étranglement de type monopolistique et il n'est pas nécessaire de garantir un accès réglementé par l'Etat pour permettre à la concurrence de s'établir, (cf. notamment "Opening postal markets in Switzerland", Plaut, Olten, 23 janvier 2007).

L'étude Plaut/Frontier conclut aussi qu'un accès efficace peut conduire à long terme à une insuffisance de couverture dans le financement du service universel. Par conséquent et en vue d'une régulation simplifiée, il convient dans ce domaine de renoncer à une intervention de l'Etat. Les réglementations de l'accès engendrent souvent des discussions laborieuses et coûteuses et ne garantissent pas forcément une concurrence efficace. Il n'est cependant pas possible de laisser les prestataires se mettre d'accord par voie contractuelle sur un accès. C'est pourquoi il existe déjà aujourd'hui une convention cadre correspondante entre La Poste Suisse et les prestataires privés.

Comme le montre l'étude Plaut/Frontier, un accès fonctionnant correctement influence l'évolution de la concurrence. Le Conseil fédéral est d'avis qu'il convient d'attacher plus d'importance à la sécurité du financement du service universel. Compte tenu de l'importance de cette thématique, il souhaite mettre en discussion dans la consultation la possibilité d'une réglementation de l'accès. Dans ce cas, une base légale serait créée si les partis ne parviennent pas à un accord sur l'accès. A la demande d'une partie, la PostCom pourrait ordonner la conclusion d'un contrat.

Contrairement à l'actuelle PostReg, la PostCom n'assumera plus de décisions politiques ni d'activité législative. Le cumul de l'activité de régulation et de l'activité législative n'est pas adéquat, étant donné que l'entité en charge de la régulation est compétente pour appliquer la législation. Cette activité sera transférée à une nouvelle autorité technique qu'il convient de créer. Celle-ci soutiendra également le Conseil fédéral dans l'exercice de son mandat d'évaluation conformément à *l'article 4* ; En outre, elle assumera ainsi la représentation des intérêts de la Suisse au sein d'organisations internationales (cf. *art. 41*).

en Suisse, qu'ils proviennent de l'étranger ou qu'ils soient destinés à l'étranger. En ce qui concerne le champ d'application, le prix auquel est fourni l'envoi postal et la vitesse à laquelle celui-ci est distribué ne joue en principe aucun rôle. Sont considérées comme prestations relevant des services de paiement les versements, les paiements et les virements.

Art. 4 Evaluation

Les exigences posées au service universel évoluent constamment. Il est par exemple impossible à l'heure actuelle de prévoir l'évolution de la demande de services de paiement, notamment en ce qui concerne les versements et paiements en espèces. Pour cette raison, le Conseil fédéral est chargé d'évaluer périodiquement s'il est nécessaire d'adapter le contenu du service universel comprenant des services postaux et de paiement tel qu'il est défini dans la loi et dans l'ordonnance aux évolutions de la société, de la technologie et de l'économie.

7.1.2 Services postaux

7.1.2.1 Dispositions communes

Art. 5 Obligation d'annoncer

Quiconque fournit, au sens de *l'article 2*, des services postaux à titre professionnel est en principe obligé de l'annoncer. L'obligation d'annoncer est conforme au but de l'ouverture contrôlée du marché. Elle garantit d'une part que tous les prestataires sont soumis aux mêmes droits et obligations dans l'exercice de leur activité et, d'autre part, elle vise à assurer que les exigences imposées aux prestataires conformément à *l'article 6* puissent être mises en oeuvre de manière efficace. On renonce désormais à l'ancienne règle consistant à ne soumettre à l'obligation d'annoncer que les prestataires fournissant tous les éléments de la chaîne de valeur ou ceux qui gèrent au moins l'ensemble du processus. Il est tout à fait possible qu'une entreprise se spécialise dans le segment de la fourniture des prestations postales en amont (« consolidateurs »). Elle ne pourrait pas être prise en compte par le système actuel parce qu'elle ne fournit pas la totalité de la chaîne de valeur et que personne n'assume la gestion de ce processus. Un « consolidateur » peut toutefois représenter un acteur déterminant du marché et doit pouvoir être identifié. Avec les exceptions prévues par *l'alinéa 2*, le Conseil fédéral peut éviter que les petites entreprises, comme par exemple les imprimeries, qui assument certaines prestations préalables ne soient soumises à l'obligation d'annoncer. Les expéditeurs qui fournissent à leurs frais certaines prestations préalables, ne tombent pas sous le coup du champ d'application et ne sont donc pas soumis à l'obligation d'annoncer dans la mesure où ils ne fournissent pas de services postaux à un client. Le champ d'application de l'obligation d'annoncer ne peut pas être défini une fois pour toutes et doit dans chaque cas particulier être redéfini par rapport à son objectif.

L'obligation d'annoncer facilite et accélère l'entrée sur le marché. Si l'entreprise remplit son obligation d'annoncer et qu'elle joint les documents correspondants à sa demande, elle peut en principe commencer son activité. Le Conseil fédéral fixe les délais concernant l'obligation d'annoncer. L'autorisation est accordée a posteriori,

c'est-à-dire que l'autorité compétente interviendra ultérieurement si l'annonce est incorrecte ou que les exigences mentionnées à *l'article 6* ne sont pas respectées. Le contrôle n'en devient pas moins efficace qu'avec le régime actuel de la concession. La PostCom peut déjà intervenir au moment où elle constate des irrégularités liées à l'annonce. Contrairement à ce qui se passe aujourd'hui, l'autorité de régulation dispose dans *l'article 28* d'une liste complète de mesures de surveillance à mettre en oeuvre en cas d'infraction. Il est par exemple possible d'envisager des devoirs d'informer supplémentaires ou dans certains cas de publier dans la forme appropriée des infractions à la loi. Si le prestataire fait appel à des tiers (par exemple, sous-traitant, filiale ou franchisé) pour fournir sa palette de services postaux, il doit déclarer cette collaboration et garantir que les tiers répondent également aux exigences définies à *l'article 6*.

Lorsqu'il est difficile de distinguer une entreprise soumise à l'obligation d'annoncer d'une entreprise de logistique, il convient de prendre en compte la nature des envois transportés par l'entreprise (envoi postal adressé) que le processus réalisé par l'entreprise (notamment le tri).

Comme dans l'actuel régime de la concession, le Conseil fédéral pourra prévoir des exceptions à l'obligation d'annoncer (*al. 2*). Il s'agit en priorité d'entreprises qui ne fournissent des prestations postales que dans une moindre mesure et qui, pour des raisons de proportionnalité, ne sont pas soumises à l'obligation d'annoncer. Les entreprises qui ne sont pas soumises à l'obligation d'annoncer ne sont pas exclues du champ d'application de la loi, elles ne sont simplement pas soumises à la procédure d'annonce et de contrôle.

Art. 6 Exigences applicables aux prestataires de services postaux

Le respect des conditions mentionnées aux *lettres a à c* est indispensable pour procéder à l'annonce et pour accéder au marché. Le Conseil fédéral précise les exigences posées à la preuve requise, quels documents doivent être exigés et sous quelle forme.

Une exigence essentielle est le respect déjà mentionné des conditions de travail usuelles dans la branche mentionné à la *lettre b*. Il incombera à la PostCom de développer des modèles destinés à déterminer les conditions de travail usuelles dans la branche en se fondant sur les expériences acquises jusqu'ici. Dans le cadre de l'évaluation, ce sont en particulier les salaires, la réglementation du temps de travail, des heures supplémentaires et des vacances ainsi que la protection sociale, les mesures prévues en cas de suppression d'emplois ainsi que les possibilités de codécision qui seront pris en compte. Pour ce faire, il ne faudra pas se référer à des valeurs minimales mais à des moyennes. Le contrôle du respect des conditions de travail usuelles dans la branche a lieu une fois par an dans le cadre de l'obligation d'informer au sens de *l'article 12* mais peut selon les cas être effectué en cas de soupçon. Si les conditions de travail usuelles dans la branche font l'objet d'une infraction, la PostCom peut prendre les mesures correspondantes en se fondant sur *l'article 28*. Ainsi, le système actuel destiné à contrôler le respect des conditions de travail usuelles dans la branche est maintenu. Cette procédure a fait ses preuves et devrait désormais s'appliquer à une partie de la branche encore plus importante.

En ce qui concerne la réglementation de l'accès aux cases postales et aux banques de données d'adresses (cf. *art. 8*), il s'agit d'une réglementation technique de l'accès et non pas de l'accès dans le sens de l'accès à l'infrastructure de réseau d'un prestataire (cf. explications chap. 6.4). Une réglementation technique est nécessaire lorsque l'interopérabilité, à savoir le bon fonctionnement des processus des différents prestataires sur un marché donné, doit être garantie. Il faut éviter que l'ouverture du marché à la concurrence et la venue de nouveaux prestataires n'engendrent des inconvénients et des difficultés supplémentaires pour la clientèle.

Les réglementations techniques de l'accès peuvent soit être gérées au préalable par le législateur (réglementation *ex-ante*) soit incomber aux prestataires dans la mesure où ils devront trouver un terrain de négociation et ne prévoir une intervention qu'une fois que les parties ne seront pas parvenues à un accord (réglementation *ex-post*).

Une réglementation de l'accès aux cases postales est nécessaire parce que la case postale, du point de vue de la technique de distribution, remplace la boîte aux lettres privée et qu'elle représente une deuxième boîte aux lettres privée. Chaque prestataire de services postaux doit y avoir accès. Dans le cas contraire, il n'est pas possible de garantir à la clientèle que les envois postaux, qui ne sont pas acheminés par le fournisseur de leur case postale, puissent leur être remis. Soit il en résulte un inconvénient pour le client soit celui-ci devra louer une case postale auprès de chaque prestataire de services postaux.

Selon *l'alinéa 1*, tous les prestataires doivent se garantir mutuellement l'accès à leurs cases postales. Pour ce faire, ils peuvent proposer un service de distribution à leurs cases postales ou en permettre l'utilisation d'une autre manière. L'accès doit dans tous les cas de figure avoir lieu de manière transparente et non discriminatoire. Le Conseil fédéral concrétise dans l'ordonnance les principes de la collaboration entre les prestataires notamment en matière de fixation des prix comme il l'avait déjà fait dans l'ordonnance du 9 mars 2007 sur les services de télécommunications (OST ; RS 784.101.1). Il peut déléguer à la PostCom d'autres compétences régulatrices notamment de nature technique.

Si les parties impliquées parviennent à un accord sur les conditions de l'accès, elles remettent à la PostCom une copie de leur accord conformément à *l'alinéa 2*. De cette manière, la PostCom peut garantir l'égalité de traitement entre tous les prestataires dans le cas de décisions à rendre lors de conditions d'accès litigieuses. Si les parties ne parviennent pas à un accord, la PostCom statue sur la conclusion du contrat concernant les points litigieux (*al. 3*). Au moment de définir les conditions d'accès, elle vise le bon fonctionnement du marché postal tout en tenant compte des répercussions sur le financement du service universel.

L'accès aux cases postales étant essentiel pour le fonctionnement d'un système de distribution, les délais de traitement sont inscrits à *l'alinéa 4* et la possibilité d'accorder une protection juridique à titre provisoire est expressément prévue. Ainsi, il sera possible de décider une réglementation provisoire valable pour la durée de la procédure. Contrairement aux règles de procédure ordinaires, la présente loi stipule également qu'un recours contre une décision de première instance n'aura pas d'effet suspensif. Tant cette protection juridique provisoire que le non octroi de l'effet suspensif sont imputables au fait qu'il est dans l'intérêt de tous d'instaurer une réglementation rapide. Sans cette disposition, on court le risque de voir des procédures

interminables mettre en danger le fonctionnement sans failles de la réglementation de l'accès.

Art. 8 Accès aux banques de données d'adresses

Le bon fonctionnement des mandats de réexpédition et de déviation est déterminant pour le déroulement sans failles de la distribution des envois postaux. La réglementation de l'accès mutuel aux banques de données d'adresses est nécessaire pour que les mandats de réexpédition des envois distribués par d'autres prestataires puissent quand même être exécutés. Les dispositions relatives à l'accès, les accords et la procédure à suivre en cas d'échec correspondent à celles de *l'article 7* sur l'accès aux cases postales.

Art. 9 Litiges

Si les parties sont parvenues à un accord, soit à l'amiable soit par décision de la PostCom, les litiges liés à ces accords sont considérés comme relevant du droit civil et sont donc jugés par les tribunaux civils.

Art. 10 Protection des données

Le contenu des envois postaux est soumis au secret postal selon l'article 321ter du code pénal du 21 décembre 1937 (CP; RS 311). Sont considérés comme organisations fournissant des services postaux au sens du CP, tous les prestataires de services postaux. La protection des données vise les mêmes objectifs que le secret postal mais s'applique en plus à toutes les données personnelles en rapport avec le trafic postal. En principe, les dispositions de la loi sur la protection des données du 19 juin 1992 (LPD, RS 235.1) sont applicables à l'ensemble du marché postal. Ainsi, le principe s'applique selon lequel les données ne sont pas protégées de manière absolue mais que leur traitement est admis lorsqu'elles ont été acquises de manière légitime, qu'elles sont traitées de bonne foi et de manière adéquate, lorsque les données sont utilisées uniquement aux fins annoncées au moment de l'acquisition, découlant d'un contexte ou prévu par la loi.

Compte tenu des gros volumes de données rassemblés et traités sur le marché postal et de la sensibilité des données d'adresse, il est recommandé d'inscrire une disposition spéciale sur la protection des données dans la loi sur la poste. Cela permet d'éviter que des données personnelles soient utilisées à d'autres fins que la distribution normale d'envois postaux. Il s'agit prioritairement du commerce d'adresses, de la transmission à des fins publicitaires ou de l'établissement de profils.

Aux *alinéas 1* et *2*, le principe de l'article 4, LPD doit s'appliquer aux besoins spécifiques de protection des clients du marché postal: les données peuvent être traitées pour autant que l'exige la distribution ordinaire. Dans ce but, ces données peuvent également être transmises à d'autres prestataires. *L'alinéa 1* précise les principes régissant le traitement des données d'adresses. Il convient notamment de penser aux données d'adresses qui concernent le concessionnaire du service universel compte tenu de son obligation d'assurer les mandats de réexpédition et de déviation du courrier. *L'alinéa 2* règle l'utilisation adéquate de toutes les autres données qui proviennent du rapport contractuel entre les prestataires du service universel et les

clients. Il s'agit notamment de leurs données de distribution, des données de rémunération ainsi que des données de trafic postal.

L'alinéa 3 précise que toute utilisation des données à d'autres fins, notamment la communication de données d'adresses à des tiers, requiert l'accord de la personne concernée. De cette manière, on évite aussi que les prestataires de services postaux vendent à des tiers les données d'adresses contre la volonté de la personne concernée. Cela permet notamment de contrôler l'utilisation des adresses à des fins publicitaires.

Les alinéas 4 et 5 se réfèrent à l'obligation d'informer et à la procédure de conciliation de *l'article 29*. Les prestataires sont tenus d'informer leurs clients de manière appropriée sur l'utilisation des données ainsi que sur leurs droits de consentement et de contestation. En cas d'infraction aux dispositions sur la protection des données, les clients doivent pouvoir saisir l'organe de conciliation.

Art. 11 Devoirs d'information

Une information transparente et accessible sur les prestations, l'offre et les prix est une condition essentielle pour garantir un comportement souverain de la part de la clientèle. La diversité des offres et des tarifs dans le domaine des services postaux rend plus difficile le choix souverain pour les clients et contribue à augmenter le risque d'utilisation abusive. Pour cette raison, les prestataires sont tenus d'assurer cette transparence avec les moyens appropriés et d'informer leur clientèle. Il s'agit notamment d'identifier les envois postaux de manière à ce que la clientèle puisse reconnaître à tout moment quelle entreprise a distribué l'envoi (*al. 1, let. b*) et d'informer la clientèle de manière adéquate de ses droits et obligations en matière de protection des données et des consommateurs (*let. c*).

Art. 12 Obligation d'informer

En vertu de *l'alinéa 1*, les personnes morales et physiques soumises à la présente loi sont tenues de fournir à l'autorité compétente les informations dont celle-ci a besoin pour assumer ses fonctions.

Les prestataires soumis à l'obligation d'annoncer ont une obligation de renseigner particulière. Dans le cadre de leurs rapports annuels, ils doivent présenter chaque année à la PostCom les documents nécessaires à l'examen des exigences prévu à *l'article 6*. En traitant les données, la PostCom est tenue de respecter le secret d'affaires. Par ailleurs, les prestataires fournissent les renseignements nécessaires à l'établissement des statistiques sur les services postaux. En effet, l'établissement de ces statistiques fait partie de l'observation du marché incombant à la PostCom. L'ouverture du marché postal ne vise pas à provoquer une ruée de courte durée de prestataires sur le marché postal, mais à assurer l'implantation durable de nouveaux acteurs sur le marché. Une observation continue du marché postal permet de discerner de telles évolutions et de prendre le cas échéant les mesures qui s'imposent. En plus de ces renseignements, le Conseil fédéral peut en vertu de *l'article 33, alinéa 4*, exiger des prestataires soumis à l'obligation de s'annoncer d'autres informations nécessaires au calcul de la redevance destinée à financer le service universel.

Le Conseil fédéral règle les modalités relatives à ces obligations. La définition précise de la forme et du contenu des informations incombe à l'autorité compétente.

Art. 13 Responsabilité

Il convient d'autoriser les prestataires de services postaux, dans leurs conditions générales, à se soustraire, en tout ou en partie, à la responsabilité découlant des envois postaux non recommandés. Cette réglementation se base sur la réserve relative au contrat de transport mentionnée à l'article 455, alinéa 2, CO et se justifie en raison de problèmes de preuve particuliers en ce qui concerne le transport d'envois non recommandés.

Jusqu'ici, seule La Poste Suisse a profité de cette exception conformément à l'art. 11, alinéa 2, let. a, 1^{ère} partie de phrase LPO. Cette disposition est désormais applicable à tous les prestataires de services postaux étant donné qu'en principe tous les prestataires transportant des envois non recommandés en grande quantité rencontrent ces problèmes de preuve. Sont considérés comme envois non recommandés les envois sans justificatif de distribution.¹⁰

Art. 14 Fourniture de services postaux dans des situations extraordinaires

Pour garantir la fourniture de services postaux dans des situations extraordinaires, le Conseil fédéral peut, sur la base de *l'alinéa 1, 1ère phrase*, obliger tous les prestataires de services postaux à offrir les prestations qui sont considérées comme utiles ou nécessaires dans ce genre de situation. Jusqu'ici, le Conseil fédéral était seulement autorisé à soumettre La Poste Suisse à cette obligation. L'extension de l'obligation à tous les prestataires semble appropriée. D'une part, on exprime le fait qu'en situation de crise tous les acteurs du marché doivent assumer certaines obligations. D'autre part, on permet à un plus grand nombre de prestataires d'assurer une plus grande palette de prestations dans des situations extraordinaires. Les besoins en matière d'information de l'armée, du service civil mais également des services de police, des sapeurs-pompiers et des services de secours sont déterminants pour définir les prestations. En plus, les besoins de l'approvisionnement économique du pays ainsi que ceux des états-majors de direction civils peuvent aussi être déterminants.

Conformément à *l'alinéa 1, 2ème phrase*, le Conseil fédéral est chargé de régler l'indemnisation des prestations exigées. Pour ce faire, il tient compte de l'intérêt qui en résulte pour les prestataires.

L'alinéa 2 autorise le Conseil fédéral à réquisitionner le personnel nécessaire dans les situations extraordinaires. Cette mesure peut être mise en oeuvre avant que la décision sur le service ait été prise. Le projet de loi n'exige pas la présence d'une situation de guerre.

Selon *l'alinéa 3*, l'art. 91 de la loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire concernant le pouvoir de disposition du général est réservé (LAAM, RS 510.10).

7.1.2.2 Exigences applicables au service universel

La deuxième section relative aux exigences applicables au service universel (*art. 15 ss*) entre en vigueur immédiatement. La durée de validité de la troisième section (*art. 18 ss*) est limitée jusqu'au 1^{er} avril 2012. Cette section comprend les dispositions

¹⁰ Les envois avec justificatif de distribution ne sont remis qu'en échange d'une signature.

nécessaires à la garantie et au financement du service universel aussi longtemps que le monopole est limité à 50g. Le 1^{er} avril 2012, ces dispositions sont remplacées par celles de la 4^e section (art. 21 ss), qui contiennent les dispositions légales nécessaires dans le cadre de l'ouverture complète du marché en vue de garantir le service universel et son financement.

Art. 15 Etendue

L'article 15 définit l'étendue du service universel à fournir par le concessionnaire (cf. art 21 ss) et par La Poste Suisse durant le maintien du monopole (art. 18ss).

L'obligation de transport à laquelle est soumis le prestataire du service universel est précisée à l'*alinéa 1*. Les prestations du service universel comprennent d'une part le transport d'envois postaux (*let. a*) comprenant les envois de correspondance postés en Suisse et les envois de correspondance en trafic international (*chiffres 1 et 2*) ainsi que les colis postaux postés en Suisse et les colis postaux en trafic international (*chiffres 3 et 4*). Par conséquent, les différentes prescriptions régissant la qualité et les prix, portent sur un envoi de correspondance ou sur un envoi de colis. Le nombre des envois que le prestataire du service universel doit acheminer n'est pas limité; il importe surtout qu'il les transporte conformément aux conditions définies légalement pour les envois isolés. En outre, le transport des journaux et périodiques en abonnement fait partie du service universel (*let. b*).

Sur la base de l'*alinéa 5*, le Conseil fédéral définira dans l'ordonnance, à partir de critères tels que le format et la vitesse (distribution le lendemain ou le surlendemain), des produits standard que le prestataire du service universel sera chargé de fournir. Ce faisant, il convient de respecter les obligations de droit international régissant le trafic postal international. L'étendue du service universel pour les envois en provenance de l'étranger découle de la convention postale universelle. Outre les produits standard, le Conseil fédéral définit également les prestations complémentaires telles que les envois recommandés ou les envois valeur, les actes judiciaires et de poursuite ainsi que les mandats de réexpédition ou de renvoi. Tous ces produits sont soumis à l'obligation de transport par le prestataire du service universel, qui doit les réceptionner et les distribuer conformément aux conditions prévues par la loi.

Conformément à l'*alinéa 2*, la distribution est assurée cinq jours par semaine à l'adresse du domicile privé ou professionnel mentionnée sur l'enveloppe. Les quotidiens en abonnement sont distribués tous les jours ouvrables. Le Conseil fédéral règle les modalités des exceptions. Il fixe aussi les conditions concernant les boîtes aux lettres et les installations aménagées au domicile du destinataire.

L'obligation d'exploiter un réseau de points d'accès est concrétisée par l'*alinéa 3*. Le prestataire du service universel est tenu d'exploiter un réseau de points d'accès couvrant l'ensemble du pays. Ce réseau comprend des points d'accès desservis (*let. a*) et des boîtes aux lettres publiques (*let. b*). Concernant la densité du réseau des points d'accès desservis, la loi précise les conditions d'accès suivantes: le réseau est considéré comme suffisant lorsque les prestations du service universel sont disponibles pour tous les groupes de la population dans toutes les régions du pays à une distance raisonnable. Le Conseil fédéral précisera, sur la base de l'*alinéa 5*, les conditions régissant le réseau des points d'accès dans les dispositions d'exécution. Pour ce faire, il

- prend en considération les principes en vigueur selon lesquels un réseau, permettant à 90% de la population d'accéder en 20 minutes à pied ou en transports publics au point d'accès le plus proche, peut être considéré comme suffisant (cf. commentaire de la révision 2004 de l'ordonnance sur la poste, p. 10).

Dans ce but, il peut

- définir des distances minimales et maximales différentes selon qu'il s'agit de points d'accès situés dans des agglomérations, des régions rurales ou dans les montagnes et
- définir le nombre de points d'accès compte tenu de la taille de la commune.

On entend par point d'accès desservi tant les installations gérées par le prestataire du service universel que celles gérées en collaboration avec des tiers. Le prestataire du service universel est donc libre de choisir comment il entend remplir cette condition. Il peut à cet effet gérer ses propres installations ou travailler en collaboration avec des tiers (exploitant d'agence). Conformément à la seconde moitié de phrase de la lettre a, un point d'accès doit au moins offrir les prestations du service universel. Le prestataire peut restreindre l'offre de prestations pour certains points d'accès (par exemple renoncer à la réception d'actes judiciaires dans une commune dépourvue d'instances judiciaires) s'il fournit la preuve que cette restriction est justifiée. En cas de fermeture ou de déplacement d'un point d'accès, la commune concernée a déjà aujourd'hui la possibilité de demander une procédure au sens de *l'article. 27, lettre d.*

La loi du 13 décembre 2002 (LHand, RS 151.3) sur l'égalité pour les handicapés exige de diminuer voire de supprimer les difficultés qu'ont les personnes handicapées à accéder aux prestations d'intérêt public. Le champ d'application de la LHand concerne notamment les prestations des CFF et d'autres entreprises concessionnaires qui peuvent être sollicitées par tout citoyen. Le service postal universel en fait également partie. Conformément à *l'alinéa 4, lettre a*, le prestataire du service universel est tenu de ne discriminer personne en raison de son handicap par rapport à l'accès au réseau et aux prestations. Il est notamment tenu d'aménager les points d'accès afin que les personnes souffrant d'un handicap sensoriel ou moteur ne soient pas désavantagées. Pour ce faire, il convient de respecter les délais transitoires en vigueur selon la LHand. En vertu de la Convention postale universelle, la Suisse est tenue de transporter gratuitement les cécogrammes. Ce mandat est également confié au prestataire du service universel conformément à *la lettre b*. On entend par cécogrammes, tous les envois envoyés ou reçus par des aveugles ou des instituts pour aveugles pour autant qu'ils contiennent des textes écrits en braille ou des enregistrements sonores et qu'ils ne servent pas à des fins lucratives.

Art. 16 Qualité et prix

Conformément à *l'alinéa 1*, les prestations du service universel doivent répondre dans tout le pays à un bon niveau de qualité. Le Conseil fédéral fixe ces critères de qualité, ils se réfèrent tant à l'obligation de transport qu'à l'accès au service universel. La fixation des valeurs indicatives incombe à la PostCom. Les valeurs indicatives concernent par exemple les prescriptions relatives aux délais d'acheminement (pourcentage des lettres et de colis qui parviennent au destinataire dans les délais prescrits) et la qualité de la distribution (pourcentage des ménages desservis sans restric-

tion). Le prestataire du service universel fait examiner chaque année ces conditions par un organe indépendant à l'intention de la PostCom. La PostCom peut publier ces résultats.

Les prix des prestations de service universel doivent être définis selon des principes économiques, c'est-à-dire que les prix sont en règle générale fixés de manière à couvrir les coûts. Conformément à *l'article 15, alinéa 1*, les prix des envois isolés des petits clients doivent être fixés selon des principes uniformes, indépendamment de la distance et de manière équitable. La limitation des prescriptions tarifaires aux envois isolés des petits clients qui ne remettent que quelques envois de correspondance ou de colis signifie que le secteur de la clientèle commerciale, notamment le transport de grands volumes d'envois ayant un contenu identique ou des contenus différents n'est pas touché par cette disposition. En cas de changements de prix, l'autorité de régulation postale contrôle, conformément à *l'alinéa 2*, que les prix soient fixés indépendamment de la distance. Le contrôle des prix incombe en outre au surveillant des prix et à la commission de la concurrence (Comco). Le surveillant des prix examine après annonce préalable de l'entreprise lui-même ou sur demande d'un tiers si les prix sont abusifs. C'est le cas s'ils ne résultent pas d'une concurrence efficace, c'est-à-dire si les clients n'ont pas la possibilité de recourir à d'autres offres à des prix comparables. Si aucun accord n'est trouvé entre le surveillant des prix et l'entreprise, il pourra imposer les prix. La Comco examine à nouveau si le comportement du prestataire du service universel est conforme au droit sur les cartels ou si, en raison de sa position dominante sur le marché, il exige des prix disproportionnés ou discriminatoires. Cette procédure devrait permettre de garantir le respect des principes de l'art. 92 Cst. concernant les tarifs avantageux et fixés selon les mêmes principes.

L'alinéa 3 correspond à l'actuel article 15 LPO dans la mesure où il prescrit que les prix des journaux et périodiques en abonnement doivent être acheminés à des tarifs fixés indépendamment de la distance. En ce qui concerne la distribution normale des quotidiens et hebdomadaires en abonnement de la presse régionale et locale ainsi que la presse associative, des rabais seront octroyés. Le Conseil fédéral approuve ces rabais. En compensation de ces rabais, il versera une indemnisation à hauteur de 30 millions de francs. Cet encouragement indirect de la presse a été décidé en 2007 par le Parlement et doit donc être maintenu dans sa forme actuelle. Le montant de 10 millions de francs accordé à la presse associative est limité jusqu'en 2011. Le Conseil fédéral précisera dans l'ordonnance quels journaux et périodiques bénéficieront de ces rabais. Il reprendra pour ce faire les définitions mentionnées à *l'article 15, alinéas 2 et 3*.

L'alinéa 4 prévoit une délégation de compétences au Conseil fédéral au cas où les instruments réglementaires de la Comco et du surveillant des prix ne prouvaient pas leur efficacité. Le Conseil fédéral peut faire usage de ce droit lorsque le financement du service universel risque par exemple d'être compromis ou s'il s'avère que les instruments existants ne permettent pas d'atteindre les objectifs fixés par la loi sur la poste. Dans ces cas, il peut par exemple introduire cette régulation sectorielle par le biais de prix fixes pour les produits du service universel ou par le biais de prix plafonds (price caps) définis pour une palette de produits donnée. La PostCom est responsable de la mise en oeuvre.

Art. 17 Droits et obligations inhérents au service universel

Les timbres-poste représentent une partie importante du service universel dans la mesure où ils permettent de poster facilement les lettres à tout moment et à de nombreux endroits. Pour cette raison, le prestataire du service universel a, conformément à l'*alinéa 1*, le droit exclusif d'émission, de reproduction, d'utilisation et d'annulation des timbres-poste sur lesquels est apposée la mention "Helvetia". Il lui incombe aussi d'émettre des timbres-poste. De cette manière, les exigences de la convention postale universelle, selon lesquelles le droit national doit définir à qui incombe la responsabilité des timbres-poste, sont remplies. Le prestataire du service universel a la possibilité d'émettre d'autres timbres-poste. Comme ce fut le cas jusque ici, le Conseil fédéral peut désigner les timbres-poste frappés d'un supplément.

En vertu de l'*alinéa 2*, le prestataire du service universel se voit conférer le droit de disposer gratuitement des terrains faisant partie du domaine public. Ce droit est d'abord lié au mandat d'exploiter des boîtes aux lettres publiques (*art. 15, al. 3, let. b*), il peut néanmoins s'appliquer à d'autres installations nécessaires pour remplir le mandat de service universel.

L'*alinéa 3* reprend l'*article 11, alinéa 2, lettre a, 2ème partie de la phrase* de l'actuelle LPO. Afin de traiter le prestataire du service universel comme les autres prestataires en ce qui concerne l'exclusion de la responsabilité en cas de faute légère, cette réserve par rapport à l'article 100, al. 2 du droit des obligations du 30 mars 1911 (CO, RS 220) est nécessaire.

Si le prestataire du service universel est chargé de distribuer les lettres et les colis du jour au lendemain, il doit être libéré de l'interdiction de circuler le dimanche et la nuit imposée aux véhicules motorisés lourds en vertu de l'article 2, alinéa 2 de la loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (LCR; 741.01). Cette exception, qui est aujourd'hui inscrite dans l'article 91, alinéa 4, lettre f de l'ordonnance sur les règles de la circulation routière (OCR; RS 741.11), sera adaptée dans le cadre de la mise en oeuvre réglementaire de la législation sur la circulation routière. Le Conseil fédéral règle dans l'ordonnance, dans quelle mesure il sera possible, pour des raisons économiques et écologiques, de transporter également des envois ne relevant pas du service universel dans le cadre de ces courses.

7.1.2.3 Mandat de service universel avant la libéralisation complète du marché

Art. 18 Mandat de service universel

Au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, La Poste Suisse continuera d'être chargée d'assurer le service universel conformément aux *art. 15ss*. Les dispositions relatives à la concession de service universel au sens des *art. 21ss*, s'appliquent par analogie, c'est-à-dire que la Poste assume tous les droits et obligations du futur concessionnaire du service universel. La PostCom surveille l'exécution du mandat légal avec les mêmes moyens que la concession (cf. catalogue des prestations de la PostCom à l'*art. 27, al. 2, let. c*). La Poste peut également faire appel à des tiers pour remplir ses obligations, ou transmettre ses dernières à des tiers. Elle assume cependant la responsabilité de ces tâches et veille à ce que les tiers respec-

tent les exigences légales. La base légale destinée à transmettre des tâches à des tiers doit notamment permettre la transmission de tâches à des filiales de La Poste Suisse.

Art. 19 Service réservé

Pour remplir son mandat, La Poste Suisse dispose, en vertu de *l'alinéa 1*, du monopole sur le transport des lettres jusqu'à 50g. Les recettes de ce monopole doivent contribuer à financer les coûts non couverts résultant de l'obligation d'assurer le service universel (cf. *art. 20*). Le monopole comprend outre les envois isolés du service universel jusqu'à 50g, tous les envois de correspondance en nombre de moins de 50g. Les envois en nombre représentent aujourd'hui une grande partie des envois. Si on retirait ces derniers du monopole, cela reviendrait à procéder à une libéralisation dissimulée.

Comme ce fut le cas jusqu'ici et conformément à *l'alinéa 2*, les services express et de messagerie seront encore exclus du monopole. Le Conseil fédéral définira dans l'ordonnance les prestations considérées comme relevant des services express et de messagerie.

Faute d'une concurrence garantissant des prix économiquement optimaux dans le secteur du monopole, le Conseil fédéral fixera, conformément à *l'alinéa 3*, des prix plafonds pour les envois des petits clients relevant des services réservés. Pour ce faire, il respectera les critères constitutionnels de l'adéquation du prix raisonnable et du calcul selon des principes uniformes. En outre, les prix doivent être fixés indépendamment de la distance et couvrir les coûts. Le premier critère est conforme à une exigence reconnue de la politique de service universel, le second fixe la limite de prix inférieure mais n'exclut pas la possibilité de réaliser un bénéfice équitable avec ces prix. La Poste doit conserver la possibilité de définir les prix au cas par cas en fonction des coûts pour les clients commerciaux qui ont des besoins divers en matière de services postaux et auxquels il convient de proposer des solutions appropriées. Par clients commerciaux, on entend les clients qui expédient régulièrement de grandes quantités d'envois. Il importe peu qu'il s'agisse d'envois en nombre ayant un contenu similaire ou de grandes quantités d'envois différents. Dans ce contexte, la Poste doit veiller à appliquer les mêmes principes de calcul pour des prestations équivalentes tout en traitant les clients sur un pied d'égalité sur le plan juridique. Il convient notamment de traiter équitablement les petits clients qui remettent leurs envois dans les mêmes conditions (sur la notion de petit client, cf. explications de *l'art. 16*).

Art. 20 Financement, comptabilité

En vertu de *l'alinéa 1*, le produit du monopole ne peut être utilisé que pour financer d'autres services postaux relevant du service universel mais non pour subventionner les services et notamment les prestations postales proposées en sus du service universel. L'interdiction des subventions croisées se fonde sur le principe de la liberté économique au sens de l'art. 94, al. 1 Cst. et doit empêcher une distorsion de la concurrence avec des fonds du monopole garantis par la loi. La PostCom peut, en cas de soupçon dûment fondé ou sur dénonciation, exiger du prestataire du service universel qu'il apporte la preuve d'avoir respecté l'interdiction des subventions croisées. A cet effet, il doit, conformément à *l'alinéa 2*, tenir une comptabilité sépa-

rée des différents services et disposer d'un système comptable adéquat. Le Conseil fédéral détermine les données requises pour cette preuve.

7.1.2.4 Concession de service universel après la libéralisation complète du marché

Art. 21 Octroi de la concession

Lorsque le marché sera entièrement libéralisé au 1^{er} avril 2012, le service universel sera assuré après une période transitoire de cinq ans (cf. dispositions transitoires *art. 43*) par le biais de l'octroi d'une concession de service universel. La PostCom l'octroie périodiquement. Il incombe à la PostCom de déterminer sa durée; pour ce faire, elle tient compte des principes économiques et de gestion d'entreprise. La *2e phrase* stipule que seules les concessions liées à l'obligation de fournir dans l'ensemble du pays les prestations du service universel seront mises au concours et uniquement celles qui concernent l'ensemble des prestations de service universel (cf. explications du chap. 6.2.1).

La procédure d'appel d'offres se déroule selon les principes de l'égalité de traitement, de l'objectivité, de la non-discrimination et de la transparence (*alinéa 2*). La concession est octroyée aux prestataires qui ont les compétences requises et qui sont en mesure de fournir le service universel en couvrant leurs coûts. Si aucun prestataire ne remplit les conditions requises, ou si tous les candidats demandent une compensation, on retiendra celui qui fera l'offre la plus avantageuse, à savoir celui qui réclamera la compensation financière la moins conséquente. Les droits exclusifs liés à l'octroi de la concession, tels que les dérogations à l'interdiction de circuler la nuit et le dimanche et l'utilisation gratuite des terrains faisant partie du domaine public, servent à remplir le mandat de service universel dans la mesure prévue par la loi. La concession se fonde sur la compétence législative générale inscrite à l'article 92 Cst. Elle a pour but de garantir un intérêt général et est conforme au principe de la liberté économique (art. 94, al. 1 Cst.). Pour éviter que la sécurité du service universel ne soit menacée par des voies de recours laborieuses, les recours contre les décisions de la commission auprès du Tribunal fédéral doivent être exclus dans la loi sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF, RS 173.110), (cf. modification du droit en vigueur. chap. 7.2).

Il incombe à la commission de décider si un appel d'offres doit effectivement avoir lieu. L'appel d'offres public doit en principe se dérouler dans des conditions de concurrence, c'est le seul moyen de contraindre les candidats à présenter des offres avantageuses. S'il apparaît d'emblée que les procédures de soumission ne peuvent se dérouler dans des conditions de concurrence, la commission peut décider de renoncer à la mise au concours. Dans ce cas, la PostCom peut directement octroyer la concession en se fondant sur *l'alinéa 3*. Elle peut aussi le faire si elle constate après examen des offres que les conditions de concurrence requises font défaut. Si aucun prestataire ne présente d'offre, elle peut faire appel à un ou plusieurs prestataires de services postaux.

Sur la base de *l'alinéa 4*, le concessionnaire peut également faire appel à des tiers pour remplir ses tâches ou les transférer à des tiers. Pour ce faire, le concessionnaire assume la responsabilité de ces tâches et veille à ce que les tiers respectent les exi-

gences légales et les clauses de la concession. Il convient notamment de respecter les prescriptions de l'article 23 relatives au transfert de la concession.

Art. 22 Conditions d'octroi de la concession

Quiconque veut obtenir la concession de service universel doit, outre les exigences mentionnées à l'article 6 applicables à tous les prestataires (obligation d'annoncer), prouver qu'il dispose des capacités nécessaires au niveau organisationnel, technique et financier pour pouvoir assurer durablement le service universel. De cette manière, on diminue sensiblement le risque de voir concessionnaire du service universel se retrouver dans l'incapacité de garantir le service universel prescrit par la loi pendant la durée de la concession. Les coûts nets résultant de l'obligation de service universel doivent être attestés conformément aux principes définis par le Conseil fédéral (cf. art. 25, al. 1).

Art. 23 Transfert de la concession

Afin d'éviter que la procédure d'octroi de la concession ne soit contournée de cette manière, tout transfert de la concession nécessite l'accord préalable de la PostCom. Dans le cadre de cet accord, la commission contrôle le respect des conditions légales de la concession.

Art. 24 Modification et révocation de la concession

L'évolution technologique et économique peut justifier une modification ou, dans les cas extrêmes, une révocation de la concession. Dans le cas d'une révocation, le concessionnaire a droit à un dédommagement s'il subit des conséquences économiques importantes; il en va de même en cas de changement important. Les changements de la concession résultant d'une procédure de droit de surveillance ou de droit pénal ne sont pas concernés par cette disposition (cf. art. 28).

Art. 25 Compensation

La mise au concours de la concession vise à faire en sorte que l'opérateur chargé d'assurer le service universel soit en mesure de le faire en couvrant ses coûts, c'est-à-dire en le finançant par le biais des prix, ou qu'il demande le moins de compensation. Si toutefois le concessionnaire du service universel choisi apporte d'emblée la preuve que l'obligation de garantir le service universel engendre des coûts nets et représente de ce fait une charge financière excessive, il a droit en vertu de l'alinéa 1 à une compensation adéquate prélevée sur le fonds alimenté par les redevances prévues à l'art. 36. Le Conseil fédéral règle dans l'ordonnance les principes en vertu desquels la couverture des coûts nets résultant de l'obligation de service universel peut être revendiquée. Il tient compte pour ce faire des dispositions correspondantes du droit européen. Les coûts nets engendrés par l'obligation de garantir le service universel résultent de la différence entre le résultat réalisé avec cette obligation et celui réalisé sans cette obligation. L'alinéa 1 s'applique également lorsque la concession a été octroyée directement à un prestataire: le concessionnaire a droit à la compensation des coûts nets définis lors de l'octroi de la concession.

Si l'on renonce à lancer un appel d'offres ou si celui-ci ne suscite aucune candidature adéquate, la PostCom doit, en vertu de *l'article 21, alinéa 3*, faire appel à un, voire à plusieurs prestataires de services postaux pour assurer le service universel. En vertu de *l'alinéa 2*, ceux-ci ont droit à une compensation financière correspondant à l'ensemble des coûts nets engendrés par l'obligation de garantir le service universel.

Si une compensation financière au sens des *alinéas 1 ou 2* est allouée, le concessionnaire du service universel concerné doit, à des fins de contrôle de l'utilisation de ces montants conformément à *l'alinéa 3*, communiquer chaque année à la PostCom toutes les informations nécessaires à l'évaluation et au contrôle des coûts. Il doit notamment prouver que la compensation n'a pas servi à financer des services ne relevant pas du service universel (interdiction des subventions croisées). A cette fin, il doit, par analogie à *l'article 20, alinéa 2*, tenir une comptabilité séparée fondée sur une comptabilité analytique adéquate. Le Conseil fédéral définit les exigences comptables.

7.1.2.5 La Commission de la poste (PostCom)

Art. 26 Organisation

Ce chapitre a pour but de définir l'organisation et les tâches de l'autorité de régulation. L'autorité actuelle, PostReg, devra être remplacée par une commission décisionnelle indépendante, la Commission de la Poste (PostCom), dotée d'un secrétariat technique à l'image de la Comcom et de l'Elcom.

En vertu de *l'alinéa 1*, le Conseil fédéral nomme les membres de la commission. Ceux-ci doivent être des experts indépendants, ils ne doivent pas avoir de rapports contractuels avec une entreprise offrant des prestations postales. Le Conseil fédéral veille à faire respecter une composition paritaire: non seulement des experts ayant une expérience dans le secteur postal mais également les intérêts des consommateurs doivent être représentés dans la commission.

Le principe de l'indépendance inscrit à *l'alinéa 2* implique que la commission n'est pas liée par des instructions. La commission est donc indépendante du Conseil fédéral et du département auquel elle est rattachée administrativement. La PostCom disposera d'un secrétariat technique, doté de moyens suffisants lui permettant de maîtriser les tâches qui lui sont confiées. Le Conseil fédéral définit dans l'ordonnance la répartition des tâches entre la commission et le secrétariat technique. Pour ce faire, il se fonde sur l'importance des décisions et sur le principe de la liberté économique.

Le Conseil fédéral exerce la surveillance administrative sur la gestion de la commission. Dans le cadre de cette surveillance, il approuve en vertu de *l'alinéa 3*, le règlement d'organisation et de gestion. Il prend chaque année connaissance du rapport d'activité et des objectifs stratégiques de l'autorité de régulation.

Art. 27 Tâches

Selon *l'alinéa 1*, la PostCom surveille le respect de la loi et arrête les décisions nécessaires à cet effet. Elle est compétente là où une autre autorité n'est pas explicitement chargée de cette tâche. A cette fin, elle arrête les décisions nécessaires en

vertu des dispositions légales et exerce la surveillance avec les moyens prévus par le droit de la surveillance et précisés à l'article 28.

La mission de l'autorité de régulation consiste en priorité à réguler et à surveiller le marché postal. Ses attributions se limitent toutefois aux questions qui sont liées à l'application de la législation postale. Les questions relevant du droit général de la concurrence, notamment les cas de comportement inadmissible des entreprises occupant une position dominante sur le marché, relèvent de la Commission fédérale de la concurrence et du surveillant des prix.

Les principales tâches de la Commission de la poste sont énumérées à l'alinéa 2, la liste n'est pas exhaustive.

Le thème important mentionné à la lettre a est la *surveillance des prestataires soumis à l'obligation d'annoncer* par l'autorité de régulation. D'une part, elle examine chaque année les prestataires annoncés dans le cadre d'un hearing, d'autre part, elle peut en cas de soupçon ouvrir et mener des enquêtes. Dans le cadre de la surveillance du marché, elle est notamment chargée de faire respecter les conditions de travail usuelles dans la branche. Dans ce contexte également, elle dispose des mesures du droit de la surveillance pour mettre en oeuvre les dispositions légales (cf. art. 28).

Les lettres b à e mentionnent les tâches de l'autorité de régulation dans le domaine de la *garantie du service universel*. La mise au concours et l'octroi de la concession incombent à la PostCom. Seule la PostCom a la compétence de décider s'il convient de renoncer à procéder à une mise au concours. Si une concession a été octroyée, l'autorité de régulation contrôle périodiquement, conformément à la lettre c, et au moins une fois par an là où cela est nécessaire, le compte rendu du concessionnaire et celui de La Poste Suisse pendant la durée du monopole à 50g. Le concessionnaire, à savoir La Poste Suisse, doit fournir à cet effet les informations nécessaires (cf. art. 16, al. 1). En outre, il surveille la fixation des prix du service universel indépendamment de la distance ainsi que le respect de la limite supérieure des prix dans le secteur du monopole. Si elle constate que les dispositions légales ou la concession n'ont pas été respectées, elle ordonne les mesures correspondantes. Conformément à la lettre d, elle est également responsable du déroulement de la procédure en cas de fermeture ou de déplacement d'un point d'accès desservi. Si un point d'accès desservi existant est fermé ou déplacé contre la volonté de la commune concernée, il existe déjà aujourd'hui la possibilité de faire examiner la décision de la Poste par une commission indépendante. A l'avenir, cette procédure se déroulera devant la PostCom. Elle évalue si les prescriptions légales régissant l'accès sont respectées. La commission fait une recommandation non contraignante à l'intention du concessionnaire du service universel. Comme jusqu'ici, seules les communes concernées et non les citoyens auront le droit de saisir la commission. Le concessionnaire du service universel statue définitivement en tenant compte de la recommandation. En outre, conformément à la lettre e, la Commission de la Poste est compétente pour la perception et l'utilisation des redevances destinées à financer le service universel. Elle fixe les montants pour les différents prestataires conformément aux principes définis par le Conseil fédéral dans l'ordonnance.

En vertu de la lettre f, la Commission de la Poste fixe les prix de l'accès aux prestations définies aux articles 7 et 8 de la présente loi, lorsque les partenaires ne parviennent pas à un accord. Pour ce faire, elle se fonde sur les principes prévus par la loi et par l'ordonnance.

En outre, la PostCom est chargée, à la *lettre g*, de faire fonctionner l'organe de conciliation pour les questions liées à la protection des consommateurs et des donées, tel qu'il est défini à *l'article 32, al. 1*, ou de confier cette tâche à un tiers. L'organe de conciliation doit être indépendant de l'autorité de régulation et des prestataires de services postaux aussi bien sur le plan des ressources que sur le plan technique. La PostCom est chargée de trouver dans les meilleurs délais et avec tous les participants une solution en vue de mettre en place un organe de conciliation. Pour ce faire, la priorité sera accordée à une solution préconisant la création d'une fondation indépendante comme organisme responsable de l'organe de conciliation.

Pendant la durée du monopole, il incombe aussi à la PostCom de contrôler le respect de l'interdiction des subventions croisées. Cette tâche n'est pas énoncée de manière explicite mais ressort de *l'article 20*. En outre, la PostCom sera aussi responsable des différends liés aux exceptions concernant la distribution et la mise en place des boîtes aux lettres au domicile du destinataire (cf. *art. 15, al. 2*). Le Conseil fédéral réglera les procédures concernées dans l'ordonnance.

Pour tous les domaines de compétence, les décisions de la PostCom sont rendues en bonne et due forme et sont susceptibles de recours auprès du Tribunal administratif fédéral.

La Commission de la Poste est également tenue, en vertu de *l'alinéa 3*, d'observer l'évolution du marché postal. A cet effet, elle rassemble des informations et les évalue. Sur la base des résultats, elle peut informer le Conseil fédéral et l'opinion publique et, dans le cadre de son rapport d'activité, mentionner les éventuelles mesures à prendre au niveau législatif. Les informations nécessaires à cet effet et les renseignements doivent être mis à disposition par les prestataires (cf. *art. 12, al. 2*). Si les prestataires ne parviennent pas à remplir leur obligation d'informer, il convient de rendre la décision correspondante. La Commission de la Poste n'est pas compétente pour évaluer, c'est-à-dire pour examiner l'efficacité de la loi sur la poste. En vertu de *l'article 4*, cette tâche incombe au Conseil fédéral, notamment à l'autorité compétente. Dans ce but, la PostCom est néanmoins tenue de collaborer avec l'autorité compétente.

Conformément à *l'alinéa 4*, la PostCom informe le public sur son activité et présente un rapport d'activité annuel au Conseil fédéral.

Art. 28 Surveillance

Sans mesures efficaces permettant de faire respecter les règles du marché, il est impossible d'assurer une concurrence équitable. La PostCom dispose donc des instruments nécessaires lui permettant de garantir cette concurrence. Elle les utilise lorsqu'elle constate une infraction au droit. Cela étant, la mesure de surveillance qu'elle est appelée à prendre doit respecter les principes de l'opportunité et de la proportionnalité.

Cette disposition vise avant tout à faire en sorte que les manquements constatés soient réparés et que les mesures propres à prévenir toute récidive soient prises (*let. a*). L'autorité doit être informée des dispositions prises et de leur efficacité.

La publication d'une infraction prévue à la *lettre b* constitue une mauvaise publicité pour l'entreprise concernée. Les expériences faites par l'autorité de régulation postale ont montré que les sanctions infligées sont commentées au sein de la branche et parmi les consommateurs et ont donc un certain effet préventif. Compte tenu du

principe de proportionnalité, cette mesure ne doit être prise que si l'entreprise ayant fait l'objet de premières mesures se montre peu coopérante ou si les manquements de l'entreprise sont susceptibles de porter préjudice à des clients.

Les *lettres c* et *d* prévoient des sanctions administratives à l'égard des entreprises fautives. Il peut s'agir d'obligations supplémentaires, telles que la fourniture temporaire d'informations complémentaires, la restriction des activités pouvant aller jusqu'à la radiation du registre. Les sanctions prévues à la *lettre c* concernent le concessionnaire du service universel, celles prévues à la *lettre d* concernent les entreprises tenues de s'annoncer. Il est ainsi possible de restreindre, voire à la rigueur d'interdire complètement l'activité de la personne morale ou physique responsable de l'infraction.

Enfin, la *lettre e* permet d'obliger la personne morale ou physique responsable à céder à la Confédération l'avantage financier qu'elle a acquis en commettant l'infraction. Cette disposition vise à empêcher que les opérateurs puissent tirer un avantage financier d'actes illicites. Elle se distingue de l'amende prévue à l'*article 37*.

L'enquête ainsi que l'évaluation des infractions sont en principe du ressort de la PostCom, responsable de l'exécution de la loi. Ses décisions peuvent être attaquées avec les moyens de droit prévus par le droit administratif fédéral.

Contrairement à la LTC, la loi sur la poste ne prévoit pas de sanctions administratives spéciales parce que de telles dispositions, qui permettent d'infliger de lourdes peines aux entreprises, s'inspirent de la législation sur les cartels. Etant donné que les tâches de régulation dans le secteur postal se limitent aux questions ne concernant pas la position dominante sur le marché d'un opérateur, il ne semble pas nécessaire que la loi spéciale prévienne une sanction administrative pour les infractions que la PostCom doit évaluer.

Art. 29 Assistance administrative

Les *alinéas 1* et *2* décrivent les conditions dans lesquelles la PostCom et les autres autorités chargées de l'exécution de la loi sont autorisées à transmettre des données à d'autres autorités suisses ou étrangères.

L'*alinéa 3* stipule que les services de la Confédération et des cantons sont tenus de participer dans les limites de la loi aux investigations de la PostCom.

Art. 30 Secret d'affaires

En vertu de l'*alinéa 1*, la PostCom n'a pas le droit de divulguer des informations internes à l'entreprise ou des données tombant sous le coup du secret d'affaires. Toute infraction à cette disposition sera punie conformément à l'article 162 CP.

Art. 31 Traitement de données personnelles

La présente disposition sert de base légale pour le traitement par la PostCom et par l'organe de conciliation de données concernant les procédures administratives et pénales. Il s'agit notamment des données sensibles au sens de l'article 3, lettre c LPD, qui ne peuvent être traitées, selon l'article 17, alinéa 2 LPD, que si une loi au sens formel l'exige.

7.1.2.6

Organe de conciliation et voies de droit

Art. 32 Conciliation

Si des litiges opposent des clients et prestataires à des prestataires de services postaux en raison d'une information lacunaire, de perte, d'endommagement ou de vol d'envois postaux, les consommateurs doivent pouvoir recourir à une procédure leur permettant de présenter les différends qu'ils ont avec les prestataires d'une manière simple, transparente et peu coûteuse. Un tel organe de conciliation, comme celui qui existe aujourd'hui dans le domaine des télécommunications, permet aux consommateurs de parvenir à un accord extrajudiciaire avant de faire appel au juge civil. Souvent, la procédure devant le tribunal ne se justifie par rapport à la valeur du litige et les consommateurs renoncent à faire valoir leurs droits.

Les prestataires de services postaux doivent prendre part à la procédure de conciliation. Les parties ne sont pas liées par la décision de l'organe de conciliation; il est à tout moment possible de recourir au tribunal civil ou à une autre procédure spéciale comme celle auprès du préposé à la protection des données ou auprès du surveillant des prix. En cas de saisie de l'organe de conciliation, un émolument sera perçu pour le traitement du dossier, les coûts de la procédure seront néanmoins à la charge de l'entreprise postale impliquée. La procédure devra être menée de manière à pouvoir régler les litiges de manière appropriée et rapide. En outre, elle doit aussi permettre de régler équitablement les cas impliquant une entreprise postale. A des fins de transparence, il convient chaque année de publier le nombre des plaintes et la manière dont celles-ci sont réglées.

Sur le fond, les motifs de plainte présentés par les consommateurs à l'organe de conciliation ne devraient pas être limités. Récemment, certaines pratiques (publicité indésirable, utilisation de données personnelles à des fins publicitaires) ont vu le jour dans le secteur postal et ont rendu nécessaire la mise en oeuvre de mesures plus poussées destinées à protéger les consommateurs. Dans ces cas également, il faut que la possibilité soit garantie de saisir l'organe de conciliation. Si la procédure de conciliation a manifestement été ouverte de manière abusive, les initiateurs devront en supporter les coûts.

L'institution d'un organisme de conciliation est confiée à la PostCom à *l'alinéa 1*. L'organe de conciliation doit être indépendant de l'autorité de régulation et des prestataires de services postaux aussi bien sur le plan des ressources que sur le plan technique. La PostCom est chargée de trouver dans les meilleurs délais et avec tous les participants une solution en vue de mettre en place un organe de conciliation. Pour ce faire, la priorité sera accordée à une solution préconisant la création d'une fondation indépendante comme organisme responsable de l'organe de conciliation.

Art. 33 Voies de droit

Les voies de droit sont régies par les dispositions générales sur la procédure fédérale.

7.1.2.7 **Redevances**

Art. 34 Emoluments

Les émoluments sont dus par les personnes physiques ou morales ayant fait l'objet d'une décision ou ayant été à l'origine d'un acte administratif. Ils doivent être adéquats et couvrir les coûts. De cette manière, on s'assure que les coûts de la régulation liés à l'application de la loi sur la poste sont largement couverts par le secteur lui-même. Pour financer les frais de surveillance qui ne sont pas couverts par les émoluments, la PostCom peut percevoir une taxe de surveillance.

Art. 35 Compétence

Le Conseil fédéral fixe les émoluments.

Art. 36 Redevance destinée au financement du service universel

Si un prestataire a présenté les coûts nets au sens des prescriptions du Conseil fédéral, la PostCom perçoit, en vertu de *l'alinéa 1*, auprès des prestataires de services postaux annoncés une redevance destinée à financer ces coûts nets.

En vertu de *l'alinéa 2*, la redevance est fixée en fonction du chiffre d'affaires réalisé au moyen des services relevant du service universel. Le Conseil fédéral précise dans l'ordonnance les services considérés comme "relevant du service universel" et sur lesquels une redevance sera perçue. Ce faisant, il examine si, du point de vue des consommateurs, ces prestations pourraient remplacer celles du concessionnaire tant du point de vue de l'étendue que de la qualité. En principe, tous les opérateurs annoncés sont assujettis à la redevance s'ils proposent les services correspondants. Le montant des redevances est calculé en fonction du montant des coûts nets. Les redevances seront réparties proportionnellement entre les opérateurs assujettis, mais elles ne devront pas entraîner de charges excessives pour les opérateurs en les empêchant d'exercer leur activité de manière lucrative, ce qui serait contraire à l'article 27 Cst. Le Conseil fédéral définit dans l'ordonnance les modalités du calcul des redevances. La PostCom ordonne la perception des redevances en se référant à ces modalités.

La redevance constitue une contribution causale servant à compenser la charge nette engendrée par l'obligation de fournir le service universel et donc à assurer une concurrence équitable entre les acteurs du marché dans le secteur du service universel. Son produit servira uniquement à financer le service universel défini dans la loi. Elle se fonde sur l'article 92 Cst. et correspond à la redevance destinée au financement du service universel prévue à l'article 38 LTC. Quant au concessionnaire du service universel, il est également soumis à cette obligation de payer une redevance. Le Conseil fédéral détermine quels opérateurs seront exonérés de la redevance. Il fixera la limite déterminante du chiffre d'affaires.

Par ailleurs, en vertu de *l'alinéa 3*, le Conseil fédéral définit les modalités concernant les informations que doivent fournir les opérateurs en vue de la répartition des coûts nets. Ces informations vont au-delà de l'obligation d'informer définie à *l'article 12, alinéa 2*, puisqu'elles doivent notamment renseigner sur les offres, les zones desser-

vies et les principes régissant la fixation des prix de sorte que l'on puisse évaluer si les prestations relèvent du service universel.

Si le fonds ne suffit pas à financer le service universel parce que le découvert ne pourrait être comblé qu'au prix d'une charge excessive infligée aux opérateurs, la Confédération alloue au concessionnaire du service universel, en vertu de *l'alinéa 4*, la compensation supplémentaire nécessaire. Le Conseil fédéral propose au Parlement de débloquer les moyens nécessaires dans le cadre du budget annuel.

7.1.2.8 Contraventions

Art. 37

Les dispositions pénales prévoient des sanctions qui viennent s'ajouter aux instruments destinés à la surveillance. Il s'agit exclusivement de faits constitutifs de la contravention. En plus des conditions générales de punissabilité, il faut que l'une des infractions mentionnées aux *lettres a à d* ait été commise et qu'une décision préalable ait menacé son auteur de sanctions.

Est passible d'une peine en vertu de l'article 102 CP toute personne juridique ou morale. La préméditation et la négligence sont punissables, les amendes maximales s'élevant à 1 million de francs, resp. 200 000 francs.

7.1.3 Prestations relevant des services de paiement

Art. 38 Etendue et prix

En vertu de *l'alinéa 1*, la Poste Suisse est tenue d'assurer dans toute la Suisse un service universel suffisant par la fourniture de prestations relevant des services de paiement. Les prestations du trafic des paiements continueront de comprendre les versements (versement en espèces, ordres), les paiements (paiements en espèces, ordres) ainsi que les virements d'un compte à un autre. En vertu de *l'alinéa 4*, le Conseil fédéral définit chaque prestation.

En vertu de *l'alinéa 2*, ces prestations doivent être accessibles de manière appropriée pour tous les groupes de la population dans toutes les régions du pays. La Poste peut garantir cet accès de diverses manières, au moyen d'offices de poste desservis, de Postomats, par correspondance ou encore au moyen d'un système électronique de trafic des paiements. Ce faisant, elle tient compte des besoins des clients, de l'évolution technologique ainsi que des principes de l'économie d'entreprise. Elle garantit aux personnes handicapées l'accès sans entraves aux services de paiement électronique. En vertu de *l'alinéa 4*, le Conseil fédéral peut préciser les conditions régissant le trafic des paiements s'il constate que les prescriptions légales existantes ne suffisent pas. Il peut ainsi notamment prescrire à la Poste l'obligation de proposer les prestations du trafic des paiements dans un certain nombre d'offices de poste.

Comme jusqu'à présent, la Poste restera libre de fixer les prix. Pour ce faire, elle fixera les prix selon les principes commerciaux, conformément à *l'alinéa 3*, c'est-à-dire que les prix devront en règle générale couvrir les coûts. La couverture des coûts

doit permettre à la Poste de fixer les prix de manière à ce que les services de paiement couvrent leurs coûts et que ces prix lui permettent de dégager un bénéfice équitable. Comme jusqu'ici, les prix peuvent être contrôlés par le surveillant des prix dans le cadre de sa compétence ordinaire.

Art. 39 *Rapport*

Conformément à *l'alinéa 1* la Poste fournit périodiquement au Conseil fédéral un rapport sur le respect des dispositions légales. Le Conseil fédéral précise les modalités de cette obligation d'informer dans l'ordonnance. Pour remplir son devoir de surveillance, il peut faire appel à l'autorité compétente (cf. explications chap. 6.4 dernier paragraphe) ou la charger de contrôler le respect des dispositions légales. La surveillance exercée par le Conseil fédéral se limite toutefois au mandat de fourniture des prestations de paiement ancré dans la loi. Elle ne touche en rien le domaine de compétence de la surveillance du marché financier de Postfinance qui doit être mise en place dans le cadre de la révision totale de la loi sur l'organisation de la poste.

7.1.4 **Dispositions finales**

Art. 40 *Exécution*

Le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution nécessaires. L'édition des prescriptions de moindre importance peut être déléguée à l'autorité compétente ou à la PostCom.

Art. 41 *Accords internationaux*

Le Conseil fédéral conclut les accords internationaux dans le domaine d'application de la présente loi (*al. 1*). Lorsqu'il s'agit d'accords d'importance mineure, portant notamment sur des questions techniques ou administratives, le Conseil fédéral peut, conformément à *l'alinéa 2*, déléguer la compétence de conclure des accords internationaux à l'autorité compétente, au prestataire du service universel ou à la Poste pour le domaine des services de paiement. Cette disposition vise notamment la conclusion d'accords dans le cadre de l'Union postale universelle (UPU): le trafic postal international est régi par les règles de la Convention postale universelle élaborées par l'UPU. En vertu de l'organisation de l'UPU, les pays membres sont représentés tant par les représentants de l'administration que par l'entreprise désignée pour assurer le service universel. C'est pourquoi, cette disposition - conformément à la répartition actuelle des tâches - prévoit la possibilité de déléguer la compétence de conclure des accords internationaux aussi bien à l'autorité compétente qu'au prestataire du service universel ou à la Poste dans le domaine des services de paiement. L'autorité est dans ce cas responsable des questions liées au conseil d'administration et le concessionnaire du service universel, respectivement la Poste, est responsable des questions liées au Conseil d'exploitation postale. Ces entités coopèrent pour préparer le congrès postal universel. En cas de divergences et s'il s'agit d'adopter le mandat de la Suisse pour le congrès postal universel, c'est le département ou le Conseil fédéral qui tranche.

Conformément à *l'alinéa 3*, le Conseil fédéral peut charger le concessionnaire du service universel (*let. a*) et la Poste (*let. b*) de représenter les intérêts de la Suisse au sein d'organisations internationales dans le domaine postal et dans celui des services de paiement. Il remplit l'exigence de la convention postale universelle, selon laquelle il convient de désigner une entité chargée du service universel qui sera représentée dans ces organes. Les coûts de la participation de la Suisse dans ces organisations sont pris en charge par la Confédération. Les coûts de la représentation sont assumés par le concessionnaire du service universel, ils peuvent être imputés aux coûts résultant de l'obligation d'assurer le service universel. Le concessionnaire du service universel se met d'accord sur les termes de la représentation des intérêts de la Suisse avec le département concerné. En ce qui concerne les questions techniques et administratives, le concessionnaire du service universel a la compétence de prendre les décisions. Cela vaut notamment pour les questions du Conseil d'exploitation postale de l'Union postale universelle.

Art. 42 Abrogation et modification du droit en vigueur

Les modifications du droit en vigueur sont réglées au chapitre 7.2 pour autant que cela soit nécessaire.

Art. 43 Garantie du service universel

Il faut partir du principe qu'au moment de l'ouverture complète du marché à la concurrence, aucun prestataire de services postaux ne sera en mesure de participer à une mise au concours d'une concession de service universel. Il est donc judicieux de prévoir dans la loi une période transitoire au cours de laquelle La Poste Suisse assurera le service universel.

Art. 44 Disposition transitoire applicable aux concessionnaires

Les concessions au sens de l'article 5 LPO, qui sont valables au moment de l'entrée en vigueur de la loi révisée le resteront jusqu'à leur échéance.

Art. 45 Référendum et entrée en vigueur

Le Conseil fédéral détermine l'entrée en vigueur de la loi sous réserve des alinéas 3 et 4: les dispositions mentionnées à *l'alinéa 3* entreront en vigueur le 1^{er} avril 2012. Au même moment, les articles mentionnés à *l'alinéa 4* seront abrogés. De cette manière, il sera possible d'atteindre l'ouverture complète du marché.

7.2 Abrogation et modification du droit en vigueur

L'ancienne loi sera complètement abrogée avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la poste.

En outre, toutes les dispositions ayant attribué des droits et des obligations à La Poste Suisse en tant qu'entreprise seront supprimées ou adaptées. Avec le concept de l'ouverture complète du marché, les droits et obligations spéciaux ne se justifient que pour les entreprises qui fournissent le service universel ou qui sont en rapport

direct avec celui-ci. La notion "La Poste Suisse" sera donc remplacée soit par la notion de "prestataire de services postaux" soit par celle de "concessionnaire du service universel".

Enfin, les adaptations des textes d'organisation en liaison avec la constitution de la nouvelle autorité de régulation et l'adaptation des règles de procédure liées au pouvoir de décision de la nouvelle autorité de régulation.

8 Conséquences

8.1 Conséquences sur les finances et sur le personnel de la Confédération

Le financement du service universel sera assuré par les trois mécanismes de financement proposés. Les deux premiers mécanismes (monopole et compensation par le biais d'un fonds alimenté par les prestataires de services postaux) n'ont pas d'incidences financières pour la Confédération. Si, en cas d'échec du fonds, la compensation financière devait être assumée par la Confédération, ces montants devraient être inscrits au budget.

Le Conseil fédéral peut obliger les prestataires de services postaux à fournir des prestations postales précises dans des situations extraordinaires. Les coûts qui résultent de cette obligation doivent être remboursés aux entreprises.

La nouvelle autorité de régulation (PostCom) qu'il conviendra de créer devra être dotée des ressources nécessaires. Par rapport à l'autorité actuelle, elle aura d'autres tâches et d'autres compétences. Le nombre des prestataires obligés de s'annoncer étant en augmentation, il convient de prévoir les ressources nécessaires pour traiter l'octroi de la concession. Outre les emplois existants de l'autorité de régulation postale, il convient de prévoir des postes supplémentaires qui ne peuvent pas encore être chiffrés aujourd'hui. Il en va de même pour l'autorité compétente qui sera chargée de la législation, de sa préparation et de son évaluation.

8.2 Conséquences sur les finances et le personnel des cantons et des communes.

Le projet n'a pas de conséquences sur le personnel ni sur les finances des cantons et des communes.

8.3 Conséquences pour la Poste Suisse

Les conséquences pour La Poste Suisse sont présentées dans l'étude Plaut/Frontier "Conséquences de la libéralisation du marché postal en 2011". Celle-ci parvient à la conclusion que La Poste Suisse sera en mesure de garantir le service universel dans un marché libéralisé tout en couvrant les coûts. Pour ce faire, il faudra toutefois que les obligations liées au service universel ne dépassent pas le niveau légal et que les mesures de rationalisation soient possibles du côté de l'entreprise. Il s'agit notamment des mesures de flexibilisation prévues par la LOP dans le domaine du droit du personnel. Dans ce cas, même à long terme la Poste ne risque pas de perdre des parts

importantes de marché. Si elle ne parvient pas à adapter sa structure des coûts à celle des concurrents, l'étude prévoit une perte de parts de marché à hauteur de 30 % au moins.

Si l'on compare les deux scénarios, la libéralisation immédiate en 2011 et la libéralisation en deux étapes (2011 et 2014), l'étude parvient à la conclusion que l'effet négatif sur le financement du service universel est moins marqué pour la Poste lorsque l'ouverture du marché est échelonnée.

8.4 Conséquences économiques

Les conséquences pour l'économie sont également présentées de manière détaillée dans l'étude "Répercussions de la libéralisation du marché postal 2011". Elle contient notamment des informations sur l'évolution de la concurrence sur le marché postal, sur l'évolution des prix et sur l'évolution du marché du travail. En ce qui concerne la desserte de l'ensemble du territoire et l'attractivité de la place économique, l'étude parvient à la conclusion qu'indépendamment du scénario choisi, l'ouverture du marché engendre une évolution favorable. Le chapitre 4.1 présente un résumé des résultats.

Selon une estimation de PostReg, 500 à 700 entreprises à travers tout le pays sont directement concernées par l'entrée en vigueur de la loi.

Le Conseil fédéral examinera les dispositions relatives au trafic postal qui figurent dans les ordonnances sur les douanes et les adaptera au besoin aux nouvelles définitions de l'envoi postal. Il n'a pas encore été décidé si tous les prestataires pourront bénéficier de régimes douaniers simplifiés.

8.5 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

La Suisse est membre de l'Union postale universelle et doit respecter les règles de cette dernière. Il s'agit notamment des règles concernant le trafic postal international (service universel) et la représentation des Etats dans les organes internationaux. Le présent projet de loi tient compte de ces dispositions dans les *articles 15 et 41*.

8.6 Rapports avec le droit européen

La Suisse n'a pas d'obligations légales par rapport à l'UE et à la CE. Elle est libre d'organiser le service universel ainsi que la réglementation du marché dans le domaine des services postaux. Avec l'adaptation partielle du présent projet aux éléments des directives européennes, les contradictions entre les cadres juridiques européen et suisse doivent si possible être évité. L'objectif n'est toutefois pas d'appliquer les règles juridiques européennes de manière autonome.

Les rapports avec le droit européen sont explicités en détail au chap. 3.1.

